Проф. А. Н. Филипповъ.

ГВ180
ф625

КАБИНЕТЪ МИНИСТРОВЪ

И ЕГО СРАВНЕНІЕ

СЪ ВЕРХОВНЫМЪ ТАЙНЫМЪ СОВѢТОМЪ.

ЮРЬЕВЪ.
Типографія К. Матисена.
1898.

Государственный Книжный Фонд

Кс
1984

ГВ180
Ф625
ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ 2008
БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА ЛЕНИНА
994
30 159054

Кабинетъ министровъ и его сравненіе

съ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ*).

I.

При изученіи исторіи государственныхъ учрежденій невольно возникаетъ вопросъ, которому нельзя отказать въ извѣстной научной и общественной важности, а именно вопросъ о томъ, какія причины обусловливали въ ту или иную эпоху, какъ образованіе, такъ затѣмъ и смѣну однихъ учрежденій другими? Важность вопроса ясна уже изъ того прежде всего соображенія, что въ этомъ образованіи и смѣнѣ учрежденій отражается въ значительной мѣрѣ какъ борьба за преобладаніе тѣхъ или иныхъ политическихъ идей и интересовъ, такъ и умѣнье наличныхъ государственныхъ силъ и общественныхъ классовъ расчистить почву для защиты этихъ идей и интересовъ именно въ данныхъ учрежденіяхъ страны. Въ борьбѣ этого, если невсегда ясно формулируется, то невольно чувствуется, что, хотя, конечно, въ государствѣ (помѣткому замѣчанію Сперанскаго) — „учрежденія безъ людей тщетны“ — но, однако, и люди безъ добрыхъ учрежденій мало добраго произвести могутъ“. Конечно, это понятіе добраго въ организаціи тѣхъ или другихъ учрежденій страны мыслится далеко неодинаково и послѣдовательно въ отдѣльныя историческія эпохи, подъ вліяніемъ различныхъ условій и обстоятельствъ даннаго времени, но въ этомъ постоянномъ, по своему, исканіи „добрыхъ учрежденій проходятъ нерѣдко, въ отдѣльныхъ государствахъ, цѣлыя столѣтія. У насъ, въ этомъ отношеніи едва-ли не наиболѣе характернымъ является весь XVIII вѣкъ и начало

*) Рѣчь, произнесенная въ торжественномъ собраніи Императорскаго Юрьевскаго Университета, 12 декабря 1897 г.

XIX столѣтія, когда послѣ длиннаго ряда перемѣнъ, наши высшія центральныя учрежденія благодаря реформѣ Сперанскаго, получаютъ тотъ видъ, который они, въ общемъ, сохраняютъ и донынѣ. Какъ извѣстно, при Петрѣ В. падаетъ старый порядокъ учрежденій и возникаетъ новый, но едва эти новыя учрежденія начинаютъ дайствовать, какъ быстро теряютъ свой первоначальный обликъ, или-же вовсе вытѣсняются другими. Сенатъ, В. Т. Совѣтъ, Кабинетъ, Конференція, отдѣльныя коллегіи и пр., наряду съ министрами безъ министерствъ и директорами отдѣльныхъ частей управленія, безпрестанно становятся одинъ на мѣсто другаго, оспариваютъ другъ у друга власть, спутываютъ до безконечности предѣлы взаимной компетенціи и, наконецъ, безслѣдно иногда изчезаютъ. Понятно поэтому, какой и научный и общественный интересъ можетъ представлять уясненіе причинъ этой неустойчивости учрежденій въ теченіи цѣлаго столѣтія. Въ самомъ дѣлѣ, чѣмъ объясняется, напримѣръ, что созданный въ 1711 г. Пр. Сенатъ долженъ былъ уже въ 1726 г. уступить въ значительной мѣрѣ свое мѣсто В. Т. Совѣту, а этотъ послѣдній, послѣ своего уничтоженія въ 1730 г., былъ замѣненъ, возстановленнымъ, хотя и ненадолго, вновь Пр. Сенатомъ, при чемъ уже въ 1731 г. надъ Сенатомъ становится новое учрежденіе — Кабинетъ министровъ; едва, однако, проходитъ десять лѣтъ, какъ Кабинетъ уничтожается и мѣсто его частію занимаетъ Сенатъ, частію Конференція, и. т. д., и. т. д., вплоть до нынѣшняго столѣтія и реформъ Сперанскаго? Было бы ошибочно, какъ дѣлаютъ нѣкоторыя изслѣдователи, приписывать эту постоянную смѣну однихъ учрежденій другими, со всею путаницей, ею производимою, одной только борьбѣ партій, одному только вліянію личностей, властно стоявшихъ у кормила правленія въ то или иное царствованіе. Это вліяніе было, безспорно, весьма значительно, но имъ однимъ едва ли объяснима та неустойчивость нашихъ центральныхъ учрежденій въ новое время, которая такъ поражаетъ изслѣдователя, по сравненію съ московскимъ періодомъ нашей исторіи, такъ какъ эта неустойчивость выходитъ за предѣлы отдѣльныхъ царствованій, и вліяній, являясь постоянною для всего XVIII и начала XIX столѣтій. Были, несомнѣнно, причины органическія, лежавшія въ самомъ существѣ дѣла и обусловливавшія эту постоянную смѣну однихъ учрежденій другими. Кажется, наиболѣе

вѣрный путь къ уясненію этихъ причинъ лежитъ въ изученіи какъ всѣхъ обстоятельствъ политической исторіи каждой эпохи, сопровождавшихъ смѣну однихъ учрежденій другими, такъ и въ сравненіи устройства, компетенціи и дѣятельности смѣняющихъ другъ друга учрежденій, такъ какъ только такое сравненіе можетъ показать вполнѣ ясно, въ чемъ заключалось сходство и различіе между слѣдовавшими другъ за другомъ учрежденіями и какія обстоятельства времени требовали, съ одной стороны, удержанія нѣкоторыхъ сходственныхъ чертъ между данными учрежденіями, а съ другой — вызывали образованіе между ними тѣхъ или отличій. Взявши темою моей сегодняшней рѣчи сравненіе Кабинета министровъ и В. Т. Совѣта я и имѣю намѣреніе на примѣрѣ этихъ двухъ учрежденій, одно другаго смѣнившихъ, а равно и на отношеніи ихъ къ Сенату, съ которымъ они конкурировали во власти и значеніи, посильно уяснить тѣ причины, которыя вызвали замѣну Правительствующаго Сената сначала В. Т. Совѣтомъ, а затѣмъ и Кабинетомъ министровъ. Для этого сравненія, какъ сказано выше, необходимо вполнѣ опредѣленное и достаточно-полное представленіе о каждомъ изъ указанныхъ учрежденій. Если благодаря главнымъ образомъ документамъ, касающимся до Верховнаго Тайнаго Совѣта, которые изданы, въ извѣстныхъ „Сборникахъ“ Имп. Русскаго Историческаго Общества, устройство и компетенція В. Т. Совѣта представляется нынѣ открытой для изслѣдованія, то этого до сихъ поръ нельзя было, къ сожалѣнію, сказать о документахъ, характеризующихъ устройство и компетенцію Кабинета министровъ: ни журналы Кабинета, ни входящіе въ него, ни исходящіе изъ него многіе важные акты различныхъ наименованій нетолько никогда не были издаваемы, но послѣдніе доселѣ въ значительной мѣрѣ не были никѣмъ изслѣдуемы, и ученая литература наша основывалась въ своихъ сужденіяхъ объ учрежденіи главнѣйшимъ образомъ на немногихъ, сравнительно, даннымъ, имѣвшихся въ печати. Въ настоящее время нами предпринято изданіе „Бумагъ Кабинета министровъ“ и документы, относящіеся къ дѣятельности Кабинета за 1731—1732 г. г., напечатаны нами въ CIV томѣ „Сборника Им. Русс. Ист. Общ.“ Частію на основаніи изданныхъ въ этомъ томѣ актовъ, частію же на основаніи другихъ архивныхъ, у насъ имѣющихся, данныхъ, мы и попытаемся теперь изложить, хотя кратко, ис-

торію образованія и устройства Кабинета *), чтобы имѣть возможность сравнить это учрежденіе съ В. Т. Совѣтомъ. Но предварительно, для ясности, укажемъ на нѣкоторыя данныя о В. Т. Совѣтѣ. Какъ извѣстно, въ 1726 г. Екатериною I учреждается В. Т. Совѣтъ и Сенатъ, это „любимое дѣтище" Петра В. лишь на годъ переживаетъ, въ неизмѣнномъ видѣ, своего великаго творца, становясь затѣмъ, подобно другимъ учрежденіямъ имперіи, подъ политическое руководство Совѣта. Перемѣна въ положеніи Сената небыла, впрочемъ, чѣмъ-либо неожиданнымъ, какъ думали нѣкоторые наши изслѣдователи (напр. А. Д. Градовскій); наоборотъ, о возможности созданія надъ Сенатомъ высшаго учрежденія, стоящаго въ непосредственномъ отношеніи къ верховной власти, стали говорить гораздо ранѣе его появленія. Это созданіе, естественно, подготовлялось издавно силою тѣхъ личныхъ и принципіальныхъ нападеній, которыя какъ въ это время, такъ и позднѣе раздавались противъ Сената, какъ верховнаго учрежденія. Еще при Петрѣ В., рядомъ съ Сенатомъ какъ-то сами собою устраивались особыя, сначала неорганизованныя совѣщанія высшихъ сановниковъ съ монархомъ, — совѣщанія, которыя ясно указывали на возможность образованія въ недалекомъ будущемъ особаго комитета министровъ, или ихъ „тайнаго совѣта". Это происходило, прежде всего, потому, что президенты двухъ военныхъ и иностранной коллегій уже при Петрѣ В. выдѣлились изъ числа другихъ, въ виду важной роли ихъ въ то время, и стояли рядомъ въ Сенатомъ, сносясь съ нимъ, какъ съ учрежденіемъ имъ равнымъ. Отсюда оставался лишь одинъ шагъ, чтобы стать надъ Сенатомъ, почему, прежде всего, членами новаго Верховнаго Тайнаго Совѣта и дѣлаются именно три президента этихъ коллегій (Меншиковъ, Апраксинъ, Головкинъ). Въ этомъ, на нашъ взглядъ, сказывается не одно вліяніе названныхъ президентовъ (особенно перваго изъ нихъ) какъ при Петрѣ В., такъ затѣмъ и послѣ него, но и то обстоятельство, что сама административная практика того времени выдѣляли изъ себя особые личные органы, которые не вмѣщались въ Сенатѣ и отчасти

*) Подробное изложеніе этихъ вопросовъ по отношенію къ началу дѣятельности Кабинета см. въ моемъ „введеніи" къ „Бумагамъ Кабинета министровъ въ царствованіе императрицы Анны Іоанновны", стр. XXXIII—XCII („Сборн. Им. Рус. Ист. Общ., т. CIV).

конкуррировали съ нимъ уже при Петрѣ В.; послѣ его смерти, при слабыхъ преемникахъ Петра В., для этой конкурренціи открывалось, конечно, еще больше простора. Естественно, поэтому, было ожидать, что, если еще или при Петрѣ В., для личныхъ или министерскихъ органовъ власти, при всей любви Петра В. къ коллегіальности въ управленіи, оставалось мѣсто для дѣйствія въ общей системѣ управленія, то послѣ него они постараются объединиться въ одномъ общемъ учрежденіи или Совѣтѣ министровъ, гдѣ каждый, не теряя самостоятельности во ввѣренной ему области управленія, находилъ бы для себя еще больше опоры въ мнѣніяхъ товарищей и пр. Интересно также отмѣтить, что проекты объединенія этихъ министерскихъ органовъ въ одномъ общемъ Совѣтѣ и образованія изъ этого Совѣта или Комитета министровъ учрежденія, стоящаго надъ Сенатомъ. стали возникать еще при Петрѣ В. Такъ практика и теорія настойчиво указывали на необходимость созданія такого органа, гдѣ бы личные элементы управленія находили себѣ не случайную, а болѣе обдуманную организацію, какъ по отношенію другъ къ другу, такъ и тѣмъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, которыя тогда дѣйствовали. Возникая ранѣе случайно и быстро исчезая, они только запутывали и безъ того сложную систему учрежденій, введенныхъ Петромъ В., — учрежденій, которыя частью объединялись въ Сенатѣ лишь внѣшне, формально, а въ дѣйствительности стояли внѣ связи съ нимъ.

Какъ объясняли оффиціальные и частные источники причину образованія этого своеобразнаго Комитета министровъ, возникшаго подъ именемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, послѣ Петра В. и положившаго собою начало цѣлому ряду подобныхъ учрежденій XVIII вѣка? Что касается оффиціальныхъ источниковъ, то здѣсь надо остановиться, прежде всего, на объясненіяхъ именнаго указа 8 февраля 1726 г., коимъ учреждался Верховный Тайный Совѣтъ (Полн. Соб. Зак., т. VII, № 4830). Указъ этотъ вполнѣ вѣрно отмѣчаетъ тотъ фактъ, что при Петрѣ В. былъ опредѣленный составъ сенаторовъ, спеціально занятыхъ исполненіемъ текущихъ дѣлъ административнаго управленія; между тѣмъ, ко времени созданія Верховнаго Тайнаго Совѣта такой составъ уменьшился: старѣйшіе и заслуженные его члены (дѣйствительные тайные совѣтники) хотя и продолжаютъ быть сенаторами de jure, но

имъ „и кромѣ сенатскаго правленія есть немалый трудъ въ слѣдующихъ дѣлахъ: 1) они часто имѣютъ, по должности своей, яко первые министры, тайные совѣты о политическихъ и другихъ важныхъ дѣлахъ; 2) изъ нихъ же засѣдаютъ нѣкоторые президентами въ первыхъ коллегіяхъ, а именно: въ двухъ военныхъ и въ третьей — политической (т.-е. иностранныхъ дѣлъ), отчего въ первомъ и весьма нужномъ дѣлѣ — въ тайномъ совѣтѣ — немалое чинится помѣшательство, да и въ Сенатѣ въ дѣлахъ продолженіе отъ того, что они за многодѣльствомъ не могутъ чинить вскорѣ резолюціи на государственныя внутреннія дѣла". Указъ отмѣчаетъ фактъ, подтверждаемый и другими свѣдѣніями, что „первые министры", или просто министры, — или „первые сенаторы", какъ еще иначе называетъ ихъ тотъ же указъ, — еще ранѣе образованія Верховнаго Тайнаго Совѣта составляли изъ себя особые „тайные совѣты" и не сливались всецѣло и нераздѣльно съ остальнымъ составомъ Сената. Сенатъ, такимъ образомъ, состоялъ изъ двухъ частей — первыхъ и вторыхъ сенаторовъ, изъ коихъ „первые", обычно „тайные дѣйствительные совѣтники", уже при Петрѣ В. играли роль министровъ, стоявшихъ во главѣ особыхъ частей управленія, которыя хотя и были построены коллегіально, однако, не могли мѣшать ихъ президентамъ играть роль личныхъ довѣренныхъ органовъ верховной власти, если не всегда de jure, то, во, всякомъ случаѣ, de facto. Эти „первые" министры или сенаторы, по смыслу указа, не должны были входить теперь въ общій составъ Сената, не должны были сливаться въ одну коллегію со „вторыми" сенаторами, какъ это фактически сложилось уже раньше; наоборотъ, они должны быть свободны отъ заботъ по рѣшенію мелкихъ обыденныхъ дѣлъ администраціи, которыя ведутся „вторыми сенаторами" и, въ качествѣ лицъ, вѣдающихъ „политическія и другія важныя" дѣла, должны составлять свой особый „тайный совѣтъ", что частью было и раньше, но лишь фактически, такъ что, въ сущности, созданіе Верховнаго Тайнаго Совѣта, а затѣмъ и Кабинета, — отвѣчая какъ потребности объединенія этихъ личныхъ органовъ въ одномъ учрежденіи, такъ и выдѣленія верховнаго управленія отъ управленія подчиненнаго—оформило de jure то, что ранѣе обозначилось какъ фактъ, въ видѣ „тайныхъ совѣтовъ", главнымъ образомъ, по дѣламъ иностраннымъ и военнымъ.

Но не одними указанными соображеніями вызывалось созданіе Верховнаго Тайнаго Совѣта. Въ другомъ оффиціальномъ источникѣ, замѣчательномъ „мнѣніи не въ указъ", одобренномъ, однако, Екатериною I, Совѣтъ уже въ началѣ своего существованія пытался опредѣлить свое положеніе и значеніе въ государствѣ (Сборн. И. Р. Ист. Общ. LV, стр. 93). Во 2-мъ пунктѣ этого „мнѣнія" говорится слѣдующее: „Понеже Ея Величество во ономъ Тайномъ (Верховномъ) Совѣтѣ первое президентство сама управляетъ", т.-е. сама является президентомъ этого учрежденія, „и того ради Тайный Совѣтъ толь наименьше за особливое коллегіумъ (т.-е. за особую коллегію), или инако почтенъ быть можетъ, понеже оной токмо Ея Величеству ко облегченію въ тяжкомъ ея правительства бремени служитъ, всѣ дѣла скорѣе отправлены и рѣшены и болѣе, нежели отъ одного (лица), къ Ея Величеству безопасности и государства приращенія разсужденіе имѣть то будетъ, дабы толь безопаснѣе высокимъ Ея именемъ указы выходили". Изъ этого „мнѣнія" видно, что Верховный Тайный Совѣтъ (какъ впослѣдствіи и Кабинетъ) основывается съ цѣлью имѣть учрежденіе, стоящее въ непосредственномъ отношеніи къ верховной власти. Сенату стоять въ такомъ непосредственномъ отношеніи было труднѣе, какъ вслѣдствіе его болѣе многочисленнаго и менѣе довѣреннаго состава, такъ и потому, что сенаторы имѣли свои особыя и сложныя функціи по рѣшенію текущихъ, обыденныхъ дѣлъ законодательныхъ, судебныхъ и административныхъ. Петръ В., понимая это, учредилъ должность генералъ-прокурора, назначеніемъ коего, между прочимъ, являлось установленіе непосредственной связи Сената съ верховною влатью. При Петрѣ В., — при томъ вниманіи, которое онъ постоянно удѣлялъ дѣятельности Сената, — эта связь черезъ третье лицо была вполнѣ достаточна; послѣ Петра В. оказалось неудобнымъ, — въ виду преимущественно личныхъ счетовъ партій, а частью и вслѣдствіе характера самихъ носителей верховной власти, — поручить представительство этой связи одному лицу, почему должность генералъ-прокурора фактически уничтожается и знаменитый Ягужинскій получаетъ другое назначеніе. Что же касается другихъ сановниковъ, уже при Петрѣ В. и въ началѣ царствованія Екатерины I сносившихся, какъ министры, непосредственно съ верховною властью, то эти сношенія, не будучи организованными, вы-

зывали на практикѣ большую путаницу въ дѣлахъ и являлись несогласованными одно съ другимъ.

Поэтому, естественно, что какъ сама власть, такъ и министры могли находить для себя болѣе удобнымъ созданіе „Совѣта“: первая потому, что, при согласномъ дѣйствіи министровъ, „толь безопаснѣе (бы) высокимъ Ея именемъ указы выходили“; вторые — потому, что этотъ „Совѣтъ“ могъ, съ одной стороны, снимать съ каждаго изъ нихъ извѣстную долю отвѣтственности за тѣ или другія рѣшенія, такъ какъ послѣднія формально исходили „болѣе, нежели отъ одного“ члена, а съ другой — не мѣшалъ каждому проводить свои взгляды и интересы, чему доказательствомъ служитъ вся дѣятельность Верховнаго Тайнаго совѣта, а затѣмъ частію и Кабинета Анны Іоанновны.

Приведенныя выше оффиціальныя мотивировки относительно учрежденія Верховнаго Тайнаго Совѣта не могутъ, конечно считаться полными; онѣ не вскрываютъ предъ нами ни той борьбы партій, ни тѣхъ интересовъ, какіе дѣйствовали тогда, но онѣ, какъ намъ кажется, обнаруживаютъ, во всякомъ случаѣ, довольно вѣрно тѣ основные мотивы, кои повліяли, если не исключительно, то въ весьма значительной долѣ, на реализацію этой борьбы партій и интересовъ въ формѣ именно даннаго, а не иного учрежденія; чтобы пополнить пробѣлы этихъ оффиціальныхъ объясненій, обратимся къ нѣкоторымъ другимъ извѣстіямъ эпохи. Довольно подробно передаютъ намъ о событіи современники-иностранцы. Иностранные агенты при русскомъ дворѣ еще до основанія Верховнаго Тайнаго Совѣта уже сообщали своимъ правительствамъ о готовящемся событіи. Характерно отмѣтить при этомъ, что агенты эти, различно передавая о составѣ новаго учрежденія, въ то же время, довольно согласно говорятъ о его сущности, что также указываетъ, что идея учрежденія была достаточно ясна для современниковъ, если не въ подробностяхъ, то въ своемъ основаніи. Передавая различно о составѣ будущаго учрежденія, иностранные агенты, естественно, отражали этимъ ту борьбу партій, которая, прежде всего, конечно, отражалась на вопросѣ, кто войдетъ и кто не войдетъ въ составъ новаго учрежденія. Мы впрочемъ, не будемъ касаться здѣсь вопроса о борьбѣ партій подробно; затѣмъ лишь, что съ прежнею правящею ролью Сената не могло вполнѣ уживаться какъ старое родовитое бо-

ярство, привыкшее къ политической дѣятельности въ государствѣ, такъ и то новое дворянство, въ лицѣ котораго, говоря словами историка кн. М. М. Щербатова, „стали не роды почтены, а чины и выслуги". Новое учрежденіе, какъ это оказалось скоро, составомъ своимъ давало нѣкоторый выходъ этой борьбѣ двухъ важнѣйшихъ элементовъ служилаго дворянства эпохи. Вновь созданный Совѣтъ, отвѣчая необходимости объединить министровъ въ одномъ общемъ учрежденіи, давалъ удовлетвореніе стремленію къ власти какъ стараго, родовитаго, такъ и новаго, худороднаго, дворянства: то и другое теперь могло въ самомъ Совѣтѣ (въ лицѣ тѣхъ немногихъ „персонъ", какія въ него входили) начать рѣшительную борьбу за власть, что затѣмъ и случилось *).

Интересно отмѣтить, какъ объясняли сами современники сущность новаго учрежденія. Донесенія иностранцевъ сводились къ двумъ версіямъ: одни разсматривали новое учрежденіе какъ ограничивающее, другіе — какъ укрѣпляющее власть императрицы. Въ сущности, здѣсь нѣтъ противорѣчія, а лишь высказывался различный взглядъ на то, чѣмъ должно быть новое, сильное политически, учрежденіе: однимъ (старому боярству) хотѣлось перваго, другимъ (худороднымъ вельможамъ) — второго, съ цѣлью воспользоваться этою укрѣпленною властью императрицы въ своихъ интересахъ. Французскій посланникъ Кампредонъ говоритъ, между прочимъ, въ сообщеніи своему правительству: „имѣю честь сообщить отчетъ о событіи тѣмъ болѣе важномъ, что, подъ видомъ желанія укрѣпить власть и правительство царицы, оно, кажется, кладетъ новый камень того зданія, которое русскіе вельможи замыслили воздвигнуть незамѣтно, т.-е. усиленіе ихъ власти и ихъ настоящаго и бу-

*) Составъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ извѣстно, былъ первоначально слѣдующій: кн. Меншиковъ, гр. Апраксинъ, гр. Головкинъ, бар. Остерманъ, гр. Толстой, кн. Д. Голицынъ; позднѣе нѣсколькими днями вошелъ въ него герцогъ голштинскій Карлъ-Фридрихъ; въ царствованіе Петра II—кн. В. Л. и А. Г. Долгорукіе; по смерти Петра В. до воцаренія Анны—кн. М. М. Голицынъ и кн. В. Вл. Долгорукій. Изъ этого видно, что въ царствованіе Петра II и послѣ его смерти родовитое боярство получило значительное подкрѣпленіе въ Совѣтѣ, между тѣмъ какъ въ царствованіе Екатерины I худородные люди, вельможи „выскочки", имѣли болѣе перевѣса надъ старымъ боярствамъ.

дущаго широкаго участія въ управленіи здѣшнею страной". Нѣсколько ранѣе онъ же писалъ, что „есть основаніе опасаться, что тѣ, которые разсчитываютъ забрать впослѣдствіи въ руки значительную долю власти, постараются учредить правленіе на подобіе англійскаго" (Сб. Ист. Общ., т. LXIV, стр. 253, 199 и сл.). Саксонскій посланникъ Лефортъ передаетъ, что „проектъ Верховнаго Тайнаго Совѣта былъ уже давно на разсмотрѣніи. Онъ былъ предложенъ Шафировымъ и Бассевичемъ, съ тѣмъ условіемъ, что они примутъ въ немъ участіе. Бассевичъ, думавшій въ это время держать жезлъ Аарона, предложилъ приведеніе въ исполненіе проекта кн. Меншикову, чтобъ черезъ это увеличилась власть герцога голштинскаго и его собственная. Кн. Меншиковъ далъ установиться этому проекту, чтобы извлечь оттуда всю сущность, въ особенности, чтобъ лишить Ягужинскаго всякой власти и важныхъ свѣдѣній" (ib., т. Ш, стр. 432 и сл.). Прусскій посланникъ Мардефельдъ считаетъ учрежденіе Великаго Тайнаго Совѣта „замѣчательнымъ измѣненіемъ верховнаго управленія" и находитъ, что „Сенатъ превратится теперь во второстепенную коллегію" (ib., т. XV, стр. 305. Интересно, что въ одномъ изъ позднѣйшихъ своихъ донесеній Кампредонъ, повторяя свой разсказъ о созданіи великаго тайнаго совѣта съ цѣлью ограниченія власти императрицы, говоритъ объ участіи въ этомъ созданіи другихъ элементовъ, мечтавшихъ уже не объ этомъ. Если родовитые люди хотѣли устроить правленіе „на подобіе англійскаго", чтобы дать политическую силу старо-дворянской партіи, то новые люди, выведенные Петромъ Великимъ, хотѣли другого: „ловкій Толстой, — говоритъ онъ, — судьба коего такъ же, какъ и кн. Меншикова, зависитъ вполнѣ отъ положенія царицы, съумѣлъ извлечь существенную выгоду изъ этихъ явственныхъ признаковъ движенія (среди вельможъ). Предложивъ учрежденіе Верховнаго Совѣта, предсѣдательницей коего должна быть царица и совершенно равноправными членами — главные вельможи, онъ одновременно и укрѣпилъ власть государыни въ настоящемъ, и нѣкоторымъ образомъ удовлетворилъ партіи" (ib., т. LXIV, стр. 253 сл.), Какъ это часто бываетъ въ жизни, къ новому учрежденію обращалось вниманіе людей разныхъ партій и убѣжденій, каждый надѣялся извлечь изъ него для своей партіи все, что можно Характерно, что всѣ извѣстія эпохи показываютъ ясно, что

современники отлично понимали политическое значеніе новаго учрежденія. Самъ Совѣтъ, съ первыхъ до послѣднихъ шаговъ своей дѣятельности, все съ большею и большею энергіей развивалъ это свое значеніе, въ ущербъ иногда всему другому. Стремленіе къ политическому и верховному руководительству дѣлами страны и сосредоточеніе въ совѣтѣ, какъ выражается то же „мнѣніе не въ указъ", генеральнаго управленія и надзиранія надъ всѣми коллегіями и прочими", прямое и непосредственное отношеніе къ верховной власти, съ попыткой полнаго представительства этой власти передъ страной, — вотъ важнѣйшія, на нашъ взглядъ, черты этого новаго учрежденія, обозначившіяся уже въ началѣ его дѣятельности, а затѣмъ разросшіяся въ цѣлую систему *).

II.

Верховный Тайный Совѣтъ былъ учрежденіемъ не юридическаго, а политическаго характера. Цѣлый рядъ признаковъ подтверждаетъ это: какъ внѣшняя организація самого учрежденія, такъ — и еще болѣе — отношеніе его къ носителямъ верховной власти, способы развитія собственной власти на счетъ власти другихъ дѣйствовавшихъ въ имперіи учрежденій, особенно Сената, малопродуманность отдѣльныхъ преобразованій и проч. ясно указываютъ, что въ существѣ учрежденія лежало не столько право, сколько политика. Неудивительно поэтому, что, когда, наконецъ, стремленія учрежденія къ политическому господству увѣнчались ко времени кончины Петра II полнымъ, хотя и кратковременнымъ, успѣхомъ, Совѣтъ захотѣлъ de jure, въ извѣстныхъ „кондиціяхъ" Аннѣ, закрѣпить свое положеніе. Это и удалось, какъ извѣстно, Совѣту; выбранная на всероссійскій престолъ герцогиня Курляндская Анна Іоанновна приняла эти условія, ограничивающія ея власть и, согласившись первоначально на всѣ предложенія Совѣта, подписала эти безпримѣрныя въ нашей исторіи „кондиціи". Члены В. Т. Совѣта, замыслившія ограниченіе власти императрицы въ пользу Совѣта, могли,

*) Болѣе подробно о В. Т. Совѣтѣ см. въ моемъ изслѣдованіи „Исторія Сената" и пр., стр. 9—144; срав. также мою брошюру „Къ вопросу о В. Т. Совѣтѣ" (М. 1897 г.)

повидимому, торжествовать. Однако, торжество это продолжалось весьма недолго: въ ночь съ 18 на 19 января 1730 г. была избрана Анна Іоанновна на всероссійскій престолъ, въ письмѣ изъ Митавы отъ 28 января вновь избранная императрица извѣстила Совѣтъ о принятіи ею кондицій, а 25 февраля — „кондиціи“ были уже разорваны и императрица „воспріяла самодержавіе“. Некасаясь здѣсь обстоятельствъ сопровождавшихъ, какъ созданіе „кондицій“ въ Совѣтѣ, такъ и ихъ первоначальнаго принятія, а затѣмъ и „разорванія“, замѣтимъ лишь, что та роль, какую игралъ, въ лицѣ наиболѣе вліятельныхъ своихъ членовъ, Совѣтъ въ ограниченіи власти призванной имъ государынѣ, — въ связи съ тѣмъ неудовольствіемъ, какое возбудила во многочисленномъ среднемъ шляхетствѣ попытка Совѣта захватить въ свои руки все верховное управленіе имперіею, безъ призыва къ участію во власти представителей этого шляхетства — естественно ставила на очередь вопросъ о дальнѣйшемъ существованіи В. Т. Совѣта послѣ „воспріятія самодержавія“ императрицею Анною Іоанновною. И, дѣйствительно, едва 25 февраля 1730 г. были разорваны „кондиціи“ и едва вечеромъ того-же дня иностранные министры были извѣщены о принятіи императрицею самодержавія, какъ уже по манифесту 4 марта Верховный Тайный Совѣтъ и Высокій Сенатъ были „отставлены“, а „для правленія“ вновь „опредѣленъ“ Правительствующій Сенатъ, „на такомъ основаніи и въ такой силѣ“, какъ было при Петрѣ В. Въ возстановленный, послѣ уничтоженія В. Т. Совѣта, Сенатъ были введены какъ почти всѣ члены Совѣта, такъ и знаменитый генералъ-прокуроръ петровскаго времени — П. И. Ягужинскій, ген.-фельдмаршалъ кн. Трубецкой, не говоря уже о другихъ менѣе извѣстныхъ лицахъ изъ числа членовъ прежняго Сената и иныхъ; нѣсколько позднѣе, а именно указомъ 2 октября, Ягужинскій былъ назначенъ къ исправленію весьма важной должности генерала-прокурора Сената, бывшей незамѣщенной въ правленіе В. Т. Совѣта . . . Невольно, взглянувъ на это блестящее по именамъ и многочисленное по составу собраніе возстановленнаго Сената (всѣхъ членовъ его было 21 чел.), прочтя въ указѣ 4 марта 1730 г. о желаніи императрицы идти по стопамъ своего знаменитаго дяди, „блаженныя и вѣчнодостойныя памяти Петра В.“, можно было подумать, что у новаго правительства была мысль о созданіи обширнаго Го-

сударственнаго Совѣта, который-бы правилъ страною, и что въ роли этого Совѣта долженъ былъ явиться Сенатъ, которому отнынѣ будетъ представлено широкое неотъемлемое право на вліяніе, въ качествѣ верховнаго учрежденія, во всѣхъ сферахъ государственной жизни. Однако, созданіе такого Совѣта было не по плечу времени, и вотъ скоро составъ этого блестящаго Сената мѣняется, а надъ самимъ Сенатомъ, уже по указу 6 ноября 1731 г. оффиціально становится, какъ извѣстно, новое учрежденіе — „Кабинетъ Ея Императорскаго Величества", какъ обычно называютъ первоисточники вновь созданный Кабинетъ 8-хъ министровъ. Нами подробно былъ разсмотрѣнъ выше вопросъ о цѣляхъ, кои преслѣдовались учрежденіемъ Совѣта и указано кратко на тѣ обстоятельства, которыя вызвали его уничтоженіе. Спрашивается теперь, чѣмъ объясняется эта быстрая перемѣна въ составѣ и положеніи только-что возстановленнаго Сената и почему затѣмъ реформа нашла себѣ выраженіе именно въ созданіи такого учрежденія, какъ Кабинетъ? Прежде всего, касаясь измѣненія въ составѣ только-что возстановленнаго Сената, надо замѣтить, что, всѣ знаменитости эпохи, какъ „верховные господа", такъ и другіе, не входившіе въ составъ В. Т. Совѣта, нынѣ торжественно упраздненнаго, были, кажется, введены въ Сенатъ только потому, что на первыхъ порахъ послѣ возстановленія самодержавія не нашлись сразу, что съ ними сдѣлать, или же не хотѣли, можетъ быть, показать нѣкоторымъ изъ нихъ (Долгорукимъ и Голицынымъ) явно своей немилости, а потому и послали засѣдать временно въ Сенатѣ. Какъ мѣтко замѣтилъ С. М. Соловьевъ, 25 февраля (т. е. 25 февраля 1730 г. — день разорванія „кондиціи" Анною) поставило новое правительство во враждебныя отношенія къ двумъ самымъ виднымъ фамиліямъ — Голицынахъ и Долгорукихъ; обѣ желательно было удалить; но боялись дѣйствовать круто и начинать царствованіе опалами, соображали, противъ которой изъ двухъ фамилій и противъ кого именно ихъ ея членовъ можно безопаснѣе начать преслѣдованіе. Разумѣется, безопаснѣе всего было начать съ Долгорукихъ"[1]) . . . И вотъ, уже 8 апрѣля 1730 г., знаменитый дипломатъ и виднѣйшій дѣятель по воцаренію

1) Исторія Россіи, т. XIX, изд. 3, стр. 310.

Анны, кн. Вас. Лук. Долгорукій, только-что посаженный въ Сенатъ, назначается Сибирскимъ губернаторомъ, чтобы быть вскорѣ, — всего черезъ нѣсколько дней, — вмѣстѣ съ другими членами фамиліи, сосланнымъ въ свои дальнія деревни, а затѣмъ позднѣе (въ 1739 г.) и казненнымъ. Правда, при этомъ первоначально былъ пощаженъ другой сенаторъ той же фамиліи, знаменитый фельдмаршалъ кн. Василій Владиміровичъ, но это предолжалось недолго: уже въ слѣдующемъ году онъ былъ сосланъ. Нѣсколько болѣе церемонились съ Голицыными и только въ 1736 г. — говоря словами того же историка [2]) — „имѣли наслажденіе добраться до князя Дмитрія Михайловича“ (другой Голицынъ, также сенаторъ, извѣстный фельдмаршалъ кн. Михаилъ Михаиловичъ, братъ названнаго, скончался въ концѣ 1730 г.). но этотъ столь видный „верховникъ“, неволею посаженный въ Сенатъ и, вѣроятно, весьма тяжело себя здѣсь чувствовавшій, еще задолго до своей ссылки, самъ пересталъ почти бывать въ засѣданіяхъ Сената и, — какъ говорилось, между прочимъ, въ обвинительномъ противъ него актѣ — „отговаривался всегда болѣзнію, не хотя государынѣ и государству, по должности своей служить, положенныхъ дѣлъ на него не отправлялъ [3]) . . . Такъ быстро исчезли изъ Сената, по тѣмъ или инымъ причинамъ, четыре знаменитости изучаемаго времени, представители двухъ виднѣйшихъ нашихъ фамилій высшаго дворянства. Недолго оставался здѣсь и знаменитый П. И. Ягужинскій, назначенный въ октябрѣ 1730 г. генералъ-прокуроромъ Сената, а въ концѣ сдѣдующаго года удаленный „въ почетную ссылку“ — въ Берлинъ, гдѣ онъ долженъ былъ быть нашимъ посланникомъ; при этомъ должность генералъ-прокурора, что̀ весьма характерно, остается незамѣщенной до конца царствованія императрицы Анны Іоанновны, когда 28 апрѣля 1740 г. кн. Н. Ю. Трубецкой назначается генералъ-прокуроромъ Сената.

---

2) ibid., т. XX, стр. 399.

3) Когда 15 ноября 1732 г. сенаторамъ были обявлены два именныхъ указа, между прочемъ, одинъ о посѣщеній ими Сената и о рѣшеніи дѣлъ и „они, гг. сенаторы, оные Ея И. В-ва указы слушать изволили, и при томъ слушаніи князь Дмитрій Михайловичъ изволилъ сказать, что онъ нынѣ, за болѣзнію своею, дѣлъ ни слушать, ни крѣпить не можетъ“. Сб. И. Р. И. Общ., т. CIV. стр. 487.

Такъ остается въ теченіе почти десятилѣтія безъ исполненія указъ 2 октября 1730 г., въ которомъ краснорѣчиво докладывалось, что великій дядя императрицы „не тунѣ чинъ генералъ-прокурора . . . учинилъ въ Сенатѣ", и такъ богато оказывается начало царствованія актами, мало обдуманными, актами, предпринимавшимися, повидимому, безъ всякаго соображенія о томъ, насколько удобно будетъ самому новому правительству фаворитовъ жить и править съ сильнымъ, блестящимъ Сенатомъ и необычайно дѣятельнымъ и энергичнымъ его генералъ-прокуроромъ . . .

Таковы были перемѣны въ составѣ наиболѣе выдающейся части сенаторовъ; онѣ неминуемо должны были послѣдовать, въ силу какъ „враждебныхъ отношеній" новаго правительства къ двумъ фамиліямъ (Долгорукихъ и Голицыныхъ), такъ и личныхъ счетовъ между Остерманомъ и Ягужинскимъ, окончившихся побѣдою перваго. . .

Но этого мало. Послѣ всѣхъ указанныхъ перемѣнъ, въ составѣ Сената остается еще одна весьма крупная личность эпохи — гр. Андр. Ив. Остерманъ, но уже указомъ 6 ноября 1731 г. послѣдній вмѣстѣ съ двумя другими сенаторами — канцлеромъ гр. Головкинымъ и кн. Черкасскимъ — назначается членомъ вновь созданнаго (по сказанію современниковъ, по его же иниціативѣ) Кабинета. Такъ непроченъ оказывается въ своемъ составѣ возстановленный Сенатъ, и непроченъ именно въ той своей части, которая являлась наиболѣе выдающеюся по составу своихъ членовъ. Сенатъ, впрочемъ, и послѣ этихъ перемѣнъ, остается почти во все время правленія Кабинета довольно многочисленнымъ, чѣмъ рѣзко отличается отъ Сената предшествующей эпохи, — эпохи правленія В. Т. Совѣта, что, впрочемъ, и понятно: Кабинетъ трехъ, а весьма нерѣдко de facto и двухъ министровъ, не могъ брать на себя, особенно въ первые годы своего существованія, всѣхъ заботъ о сложныхъ административныхъ и иныхъ дѣлахъ управленія, а потому и нуждался во многолюдномъ и дѣятельномъ Сенатѣ. Сенатъ пополнялся поэтому, время отъ времени, новыми членами, по преимуществу, дѣловыми людьми того времени, прошедшими предварительно черезъ длинный рядъ должностей центральной или мѣстной администраціи. Но Сенатъ послѣдующихъ лѣтъ царствованія Анны никогда не поднимался, съ точки зрѣнія своего состава, до той высоты, на какую поставилъ его указъ 4 марта 1730 г.,

временно вмѣстивъ въ него цѣлый рядъ наиболѣе выдающихся людей времени[1]).

III.

Если указанныя перемѣны въ составѣ только-что возстановленнаго Сената, — съ удаленіемъ отъ дѣлъ, и даже ссылкою, однихъ его членовъ, съ выдѣленіемъ другихъ въ составъ особаго, новаго учрежденія и т. д., — частію вскрываются предъ нами тѣ личныя отношенія и ту взаимную борьбу, на почвѣ коихъ создался Кабинетъ трехъ министровъ, и именно трехъ указанныхъ министровъ, то само созданіе Кабинета въ томъ видѣ, въ какомъ онъ являлся первоначально, объяснялось, кажется, не одною только борьбою лицъ за власть, а вызывалось также и необходимостью объединить дѣятельность министерскихъ органовъ въ одномъ учрежденіи. Какъ извѣстно, петровскія центральныя учрежденія были построены коллегіально; но верховная власть всегда нуждалась у насъ, какъ и вездѣ, въ лично-довѣренныхъ и личноуправомоченныхъ органахъ, или министрахъ. Неудивительно поэтому, что во весь XVIII вѣкъ, подъ разными наименованіями, но постоянно возникали у насъ личные административные органы, большею частію входившіе въ составъ Сената. Административная практика, однако, постоянно стремилась поставить этихъ министровъ, какъ уже указывалось выше, внѣ общаго состава Сената, а затѣмъ и дать имъ, въ интересахъ единства, ту или иную организацію. Это стремленіе имѣло за себя, несомнѣнно, немало данныхъ и было вполнѣ естественно. Болѣзненнымъ процессомъ лишь надо признать то, что эти органы не всегда хотѣли терпѣть подлѣ себя, несмотря на завѣтъ Петра, самостоятельныхъ, закономѣрно-поставленныхъ и закономѣрнодѣйствующихъ, коллегіальныхъ учрежденій, какъ Пр. Сенатъ, Пр. Синодъ, и не отступали иногда передъ ихъ угнетеніемъ. Первою наиболѣе серьозною попыткою объединенія этихъ министерскихъ органовъ въ одномъ учрежденіи является, по нашему мнѣнію, Верховный Тайный Совѣтъ. Указъ 8 фев-

1) Большія подробности о Сенатѣ въ правленіе Кабинета см. въ статьѣ моей „Кабинетъ министровъ и Прав. Сенатъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ" — Сборникъ правовѣдѣнія и общественныхъ наукъ (М. 1897 г.), т. VII, стр. 1 сл.

раля 1726 г., коимъ учреждался этотъ Совѣтъ, довольно подробно мотивировалъ причину созданія новаго учрежденія, причину, не потерявшую значенія и позднѣе, уже послѣ того, какъ Совѣтъ былъ обреченъ на уничтоженіе (въ силу слишкомъ рѣзко выразившихся, при воцареніи Анны Іоанновны, ограничительныхъ его тенденцій), а потому и, естественно, приведшую къ образованію Кабинета. Послѣ уничтоженія В. Т. Совѣта и такъ называемаго возстановленія Сената, не изчезаетъ потребность въ политическомъ учрежденіи, къ роли коего не былъ подготовленъ всею своею исторіею Сенатъ и неменѣе, чѣмъ прежде чувствуется нужда видѣть министровъ объединенными въ одномъ учрежденіи. Потребность въ такомъ учрежденіи должна была скоро сказаться и въ царствованіе Анны Іоанновны, разъ только прошло первое и сильное впечатлѣніе отъ той политической задачи, какую взялъ на себѣ В. Т. Совѣтъ, въ своей попыткѣ, говоря словами одного изъ современниковъ, „государства составъ передѣлывать". Недавній опытъ съ такимъ полномочнымъ собраніемъ, какъ В. Т. Совѣтъ, — быстро, вышедшимъ изъ своей первоначальной роли и даже попытавшимся, въ силу благопріятно-сложившихся условій царствованія Петра II и пр., предписывать свои „кондиціи" избранной имъ носительницѣ верховной власти — въ свою очередь требовалъ большой осторожности въ созданіи и развитіи организаціи подобнаго учрежденія. И, дѣйствительно, какъ мы будемъ имѣть случай неразъ отмѣчать ниже, первоначально новое учрежденіе смѣнившее Совѣтъ выступало во внѣ весьма скромно и являлось ничѣмъ инымъ, какъ „совѣтомъ при особѣ государыни". Все его устройство и вся его дѣятельность сводились главнѣйше къ выполненію той цѣли, съ коею оно первоначально создалось и лишь на почвѣ служенія этой цѣли росло и развивалось его значеніе. Въ этомъ, между прочимъ, лежало, на нашъ взглядъ, коренное различіе между Кабинетомъ министровъ и Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ. Чтобы доказать сказанное, обратимся теперь къ краткой характеристикѣ сначала В. Т. Совѣта, а затѣмъ и Кабинета. Мы уже отмѣтили выше какія цѣли преслѣдовались созданіемъ Совѣта; остановимся теперь, хотя кратко, на его отношеніи къ императорской власти, чтобы имѣть основаніе для сравненія съ учрежденіемъ за нимъ слѣдовавшимъ.

Въ литературѣ нашей Верховный Тайный Совѣтъ счи-

159054

тается первымъ учрежденіемъ, коимъ въ XVIII вѣкѣ открывался рядъ „спеціальныхъ совѣтовъ"—„при особѣ государя", какъ называетъ ихъ проф. В. П. Сергѣевичъ. Таково, несомнѣнно, было оффиціальное назначеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ оно прямо обозначено указомъ 8 февраля 1726 г., который былъ прочитанъ канцлеромъ Головкинымъ „всему собранію" и въ которомъ было сказано, что „Ея Величество изволила, ради изображенныхъ въ томъ указѣ резоновъ, учредить съ нынѣшняго времени при дворѣ Ея Величества, какъ для внѣшнихъ, такъ и для внутреннихъ государственныхъ важныхъ дѣлъ, Верховный Тайный Совѣтъ, при которомъ Ея Величество сама присутствовать изволитъ" (XV, стр. 1); другой позднѣйшій указъ начала 1727 г. называетъ учрежденіе Совѣтомъ „при боку нашемъ"; таково было, далѣе, и оффиціальное назначеніе Кабинета Анны (Полн. Собр. Зак., VIII, № 5871). Но надо при этомъ замѣтить, что характеристика В. Т. Совѣта, только какъ совѣта „при особѣ государя", нѣсколько узка, такъ какъ ею выражается только одна сторона учрежденія, а именно его непосредственная близость къ носителямъ верховной власти. Однако, уже современники отмѣтили весьма отчетливо другую — учрежденіе, дѣйствующее отъ имени царицы („Sous le nom de la Czarine"), сдѣлается затѣмъ, въ сущности, истиннымъ господиномъ положенія („Serait proprement le maître de toutes les résolutions"); „именемъ царицы" („Au nom de la Czarine") оно „будетъ рѣшать всѣ важныя дѣла, станетъ отдавать приказанія всѣмъ прочимъ коллегіямъ", какъ доносилъ, напримѣръ, Кампредонъ своему правительству (LXIV, стр. 254 и сл.) 26 февраля 1726 г. Это, въ дѣйствительности, и достигается Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ: сначала именемъ царицы, а затѣмъ еще рѣзче именемъ Петра II Совѣтъ правитъ государствомъ въ лицѣ тѣхъ немногихъ, коимъ удается захватить въ немъ власть и вліяніе. Войдемъ въ нѣкоторыя подробности для уясненія сказаннаго. Журналы и протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта сохранили для потомства довольно интересны матеріалъ для сужденія объ отношеніи верховной власти къ совѣту. Въ первое полугодіе основанія Совѣта Екатерина довольно часто присутствовала въ его засѣданіяхъ, затѣмъ рѣже, а въ 1727 г., до дня своей кончины 6 мая, уже ни разу; затѣмъ члены Совѣта либо in corpore, либо отдѣльно являлись постоянно съ докладами Совѣта къ императрицѣ и вы-

слушивали отъ нея именные указы, по бо́льшей части, впрочимъ, подсказанные ей наиболѣе вліятельными членами Совѣта.

Обращаясь къ царствованію Петра II, мы видимъ, что въ это время Верховный Тайный Совѣтъ, уже и по формѣ, едва ли можетъ быть названъ Совѣтомъ „при особѣ государя". Петръ II не только рѣдко бывалъ въ Совѣтѣ, но, какъ по возрасту, такъ и образу своей жизни, не могъ принимать, даже косвенно, сколько-нибудь серьезнаго участія въ занятіяхъ и рѣшеніяхъ Совѣта; Совѣту приходилось не только искать случая къ общенію съ государемъ, но еще и разрабатывать программу для его обученія наукамъ (ib., LXIX, стр. 71, 124 и сл.). Между прочимъ, какъ указываетъ С. М. Соловьевъ, въ программу Остермана входило, чтобы Петръ присутствовалъ въ засѣданіяхъ Совѣта два раза въ недѣлю, но этому, какъ и многому другому, не удалось сбыться. Хотя Совѣтъ, желая соблюсти форму, и предполагалъ присутствіе императора въ своихъ засѣданіяхъ, какъ необходимое, но до паденія Меншикова Петръ II присутствовалъ въ засѣданіяхъ Совѣта всего три раза. Когда затѣмъ позднѣе былъ „объявленъ арестъ" Меншикову, Петръ, прибывъ 8 сентября того же года въ Совѣтъ, „изволилъ подписать приготовленные два указа о бытности и присутствіи Его Величества впредь въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ" и „о неслушаніи указовъ или писемъ Меншикова" (LXIX, стр. 280). Подъ впечатлѣніемъ ареста Меншикова и подъ вліяніемъ внушеній Остермана, объявлялся указъ о томъ, чтобы изъ Совѣта указы впредь отправлялись „за подписаніемъ собственныя наши руки и Верховнаго Тайнаго Совѣта" (П. С. З., VII, № 5151), но, конечно, это скоро оказалось маловыполнимымъ, почему уже 25 сентября того же года, въ отмѣну этого, состоялся указъ, коимъ возстановлялся прежній порядокъ отправленія совѣтскихъ указовъ, лишь за подписью одного секретаря Совѣта Степанова (ib., № 5183). Затѣмъ мы едва можемъ насчитать пять-шесть разъ присутствія, хотя бы кратковременнаго, Петра II въ засѣданіяхъ Совѣта за время отъ паденія Меншикова до кончины императора.

Такимъ образомъ, личное участіе имератора въ дѣятельности его совѣта, даже формально, имѣло мѣсто лишь весьма рѣдко. На ряду съ этимъ и сами члены совѣта весьма рѣдко in corpore являются передъ императоромъ и съ трудомъ

могутъ добиться доклада дѣлъ лично ему, въ тѣхъ случаяхъ, когда это представлялось необходимымъ.

Таковы внѣшнія отношенія совѣта къ носителямъ верховной власти. Переходя отъ ихъ краткой характеристики къ обзору дѣятельности Совѣта въ области верховнаго управленія, остановимся, прежде всего, на вопросѣ, насколько самостоятельна была эта дѣятельность по отношенію къ верховной власти? Былъ ли Совѣтъ только учрежденіемъ, состоявшимъ „при особѣ государя“ или, наоборотъ, его именемъ правилъ верховно государствомъ? Изученіе громаднаго матеріала, заключающагося въ протоколахъ и журналахъ Совѣта, не оставляетъ сомнѣнія въ послѣднемъ не только для времени царствованія Петра II до воцаренія Анны, но даже и для времени Екатерины I, когда, какъ это мы видѣли выше, Совѣтъ еще являлся учрежденіемъ, если судить по внѣшнимъ формамъ сношеній его съ императрицею, ея Совѣтомъ. Дѣйствительно, Екатерина близко стояла къ Совѣту, то участвуя въ его засѣданіяхъ, то принимая членовъ Совѣта лично, то, наконецъ, сообщая ему къ исполненію свои именные указы. Но, не говоря уже о томъ, что эти указы бывали нерѣдко продиктованы ей, напримѣръ, Меншиковымъ (какъ это можно отмѣтить по отношенію къ указу 12 февраля 1726 г., коимъ военныя дѣла выдѣляются изъ компетенціи Совѣта, или къ указу 17 февраля того же года о подчиненіи генералъ-провіантмейстера вѣдѣнію военной коллегіи, а также по отношенію къ цѣлому ряду именныхъ указовъ о назначеніи на тѣ или иныя мѣста креатуръ Меншикова) и другими лицами, мы вообще мало можемъ указать случаевъ, когда бы Екатерина дѣйствовала вполнѣ самостоятельно по отношенію къ Совѣту, или наиболѣе вліятельныхъ его членовъ, когда бы она не только давала одну свою подпись подъ указы, составленные въ Совѣтѣ, но и внимательно вникала въ его рѣшенія. Напротивъ, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, мы видимъ полное единомысліе государыни съ Совѣтомъ, которое едва ли всегда объясняется внутреннимъ согласіемъ съ его мѣрами, а скорѣе вытекало изъ характера самой государыни. Вполнѣ справедливо и мѣтко говоритъ С. М. Соловьевъ, что „Екатерина сохранила знаніе лицъ и отношеній между ними, сохранила привычку пробираться между этими отношеніями, но у нея не было ни должнаго вниманія къ дѣламъ, особенно внутреннимъ и ихъ по-

дробностямъ, ни способности почина и направленія" (Исторія Россіи, XVIII, стр. 276 и слѣд.). Сама Екатерина откровенно и подробно высказала свой взглядъ на значеніе для нея Верховнаго Тайнаго Совѣта въ знаменитомъ указѣ начала 1727 г., говоря, что „мы сей Совѣтъ учинили верховнымъ и при боку нашемъ ни для чего иного, только дабы оный въ семъ тяжкомъ бремени правительства во всѣхъ государственныхъ дѣлахъ вѣрными своими совѣтами и безпристрастнымъ объявленіемъ мнѣній своихъ намъ вспоможеніе и облегченіе учинилъ". Екатерина охотно отдаетъ рѣшеніе всѣхъ дѣлъ на предварительное обсужденіе Совѣта, обѣщаясь не принимать о нихъ „никакихъ партикулярныхъ доношеній" ранѣе разрѣшенія ихъ Совѣтомъ и требуя лишь, чтобы дѣла въ Совѣтѣ разрѣшались „общимъ мнѣніемъ" всѣхъ, чего, въ дѣйствительности, не было, какъ не было и правильнаго голосованія. Екатерина настаиваетъ далѣе въ томъ же указѣ на раздѣленіе Совѣта на департаменты, требуетъ, чтобы „первый голосъ" въ Совѣтѣ имѣлъ герцогъ голштинскій, чѣмъ она хочетъ положить нѣкоторый предѣлъ самовластію Меншикова. Однако, этотъ указъ, какъ и другіе, ничего не измѣнилъ въ установившихся отношеніяхъ между членами Совѣта и не привелъ даже къ раздѣленію Совѣта на департаменты, чего требовала Екатерина еще въ мартѣ 1726 г., согласно желанію самого Совѣта, который первоначально стоялъ за это раздѣленіе, а затѣмъ отказался отъ него (LV, стр. 94, п. 5, стр. 97). Все это, въ связи съ общимъ ходомъ дѣлъ въ Совѣтѣ, ясно показываетъ, что, если Екатерина и понимала недостатки въ дѣлопроизводствѣ Совѣта, то, во всякомъ случаѣ, не имѣла достаточно твердости настоять на ихъ искорененіи. Нечего говорить, что не въ ея силахъ было сдѣлать Совѣтъ учрежденіемъ, чинящимъ ей только „вспоможеніе и облегченіе" въ „тяжкомъ бремени правительства"; Совѣтъ пошелъ далѣе, особенно при Петрѣ II. Но и въ ея царствованіе, почти всегда въ неполномъ составѣ, Совѣтъ дѣлаетъ тѣ или иныя постановленія, получающія силу закона, подъ видомъ именныхъ указовъ, состоявшихся въ Совѣтѣ, хотя, въ дѣйствительности, императрица не всегда знаетъ о нихъ (см., напр. LXIII, стр. 436, 426, 440 и сл.). Даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣла, дѣйствительно, шли къ докладу государыни, какъ это, наприм., всегда бывало при назначеніяхъ на высшія долж-

ности (президентовъ коллегій, губернаторовъ и проч.), императрица обычно лишь утверждала постановленія Совѣта. Именныхъ указовъ въ собственномъ смыслѣ [1]), во-первыхъ, немного, во-вторыхъ, они большею частью касаются довольно узкой сферы личной дѣятельности самой императрицы и, въ-третьихъ, то подсказываются ей частью тѣми же членами совѣта (напр., Меншиковымъ и друг.), то, наконецъ, въ дѣйствительности, также, какъ и другіе указы, проходятъ черезъ обсужденіе самаго Совѣта, хотя объ этомъ въ нихъ не упоминается. Наприм., обнародованная въ 1726 г. „декларація о позволеніи великобританскимъ купцамъ призводить въ Россіи свободную торговлю“ (Полн. Собр. Зак., VII, № 4910), хотя и имѣла видъ именного указа въ собственномъ смыслѣ, однако, въ дѣйствительности, была „сочинена“ въ Совѣтѣ, какъ это видно изъ журнала 17 іюля 1726 г. LV, стр. 398, 374); или, наприм., очень важный именной указъ о раздѣленіи Св. Синода на два департамента, въ дѣйствительности, былъ составленъ въ Совѣтѣ (ibid, стр. 320, 476) и затѣмъ былъ уже изданъ, какъ именной. Такимъ образомъ, и тѣ указы, кои по формѣ своей должны быть причислены къ именнымъ указамъ въ собственномъ смыслѣ, иногда оказываются созданными при участіи Верховнаго Тайнаго Совѣта. Совѣтъ, кажется, уже въ началѣ хотѣлъ идти еще дальше въ своихъ стремленіяхъ (какъ это, между прочимъ, видно изъ знаменитаго 3-ъяго пункта „мнѣнія не въ указъ“, непринятаго императрицею [2]), но въ участвованіе Екатерины I это ему удалось еще далеко невполнѣ.

---

1) Отъ именныхъ указовъ въ собственномъ смыслѣ, т.-е. указовъ, въ которыхъ формально не означалось ихъ прохожденіе черезъ Совѣтъ и которые могли даваться и помимо Совѣта, надо отличать именные указы, состоявшіеся въ Совѣтѣ (LV, стр. 93 и слѣд.). Послѣдняго рода именные указы могли быть „за собственною нашею рукой“, съ неизмѣннымъ добавленіемъ, что такой-то указъ „Данъ въ Нашемъ Совѣтѣ“, или могли быть не подписаны собственноручно; въ послѣднемъ случаѣ, по датумѣ, въ нихъ писалось: „По Нашему указу“, или „Ея Импер. Величество указала“ и проч.

2) Приведемъ, для наглядности, этотъ 3-й пунктъ въ обѣихъ редакціяхъ, первоначальной, отвергнутой императрицею, и новой, ею принятою:

Первоначальная редакція:

„Никакимъ указамъ прежде не выходить, пока оные въ

Принятая редакція:

„Чтобы о важныхъ дѣлахъ, поставя протоколы и на мѣрѣ, и не

Обращаясь къ обзору именныхъ указовъ (въ собственномъ смыслѣ) въ царствованіе Петра II, мы, конечно, замѣчаемъ еще меньше участія въ дѣлахъ со стороны императора, по причинамъ, которыя уже были отчасти отмѣчены выше. Уже въ началѣ царствованія Петра II Совѣтъ разсуждалъ о томъ, надлежитъ ли всѣ протоколы Совѣта подписывать Его Величеству и государынямъ цесаревнамъ, и затѣмъ рѣшилъ, что „не о важныхъ дѣлахъ протоколовъ (имъ) крѣпить ненадобно"; позднѣе Совѣту фактически пришлось править одному, а потому важныя и неважныя дѣла одинаково рѣшались имъ „безъ подписанія Его Импер. Величества". Неограниченность власти Совѣта, — и особенно его перваго члена Меншикова, — была такова, что Совѣтъ уже черезъ нѣсколько дней послѣ смерти Екатерины, именно 12 мая 1727 года, счелъ возможнымъ совершенно игнорировать 4-й пунктъ ея „тестамента", который вполнѣ опредѣленно гласилъ, что „во время малолѣтства (императора) имѣютъ администрацію вести наши обѣ цесаревны, герцогъ и прочіе члены Верховнаго Совѣта, которые изъ 8 персонъ состоять имѣютъ". Въ дѣйствительности же цесаревны присутствовали только одинъ разъ въ засѣданіи Совѣта, именно при чтеніи 7 мая того же „тестамента"; 12-аго рѣшено пригласить ихъ къ подписанію только протоколовъ по важнымъ дѣламъ, а затѣмъ онѣ вовсе не участвуютъ въ засѣданіяхъ Совѣта. Постепенно затѣмъ исчезаютъ, какъ самостоятельныя учрежденія, непосредственно подчиненныя верховной власти, такія, какъ, наприм., Вотчинная канцелярія императрицы, затѣмъ ея личный Кабинетъ и Преображенская канцелярія; далѣе запрещается „чинить" ка-

---

Тайномъ Совѣтѣ совершенно не состоялись, протоколы не закрѣплены и Ея Величеству для всемилостивѣйшей апробаціи прочтены не будутъ, и потомъ, могутъ оные, по учиненному здѣсь опредѣленію, отъ д. ст. сов. Степанова закрѣплены и отправлены быть"... подписавъ напередъ для апробаціи къ Ея Имп. Величеству взносить, — одной, по случаю смотря, по важности дѣла, и двумъ персонамъ присутствующимъ отъ того Верховнаго Тайнаго Совѣта,— и какъ уже Ея Им. Величество изволитъ апробовать, тогда подписывать и въ дѣйство производить" (Сборн. Русск. Ист. Общ., т. LV, стр. 94, 96 и сл.).

кія-либо денежныя выдачи „на прошлые годы безъ указа нашего Верховнаго Тайнаго Совѣта“ (Полн. Собр. Зак., VII, № 5105), между тѣмъ какъ при Екатеринѣ I такія выдачи совершались иногда и по именнымъ указамъ изъ ея личнаго Кабинета. Императрица требовала также доставленія ей лично свѣдѣній о движеніи штатныхъ суммъ, о сборѣ подушныхъ денегъ и пр., чего не могло быть при Петрѣ II. Нельзя не отмѣтить также еще, не касаясь всѣхъ другихъ указовъ, характеризующихъ всевластіе Совѣта при Петрѣ II, что военная и адмиралтейская коллегіи, стоявшія столь независимо по отношенію къ Совѣту при Екатеринѣ, теперь ограничены въ своихъ дѣйствіяхъ указами Совѣта. Такъ, тотчасъ послѣ паденія Меншикова, указомъ 11 сентября 1727 г. велѣно адмиралтейской коллегіи „немедленно въ Верховный Тайный Совѣтъ репортовать о подлинномъ состояніи адмиралтейства“, причемъ у адмиралтейской коллегіи отнимается право посылки куда-либа судовъ „безъ указу“ Совѣта и право производства въ чины выше капитана (ibid., № 5154); затѣмъ 2 октября того же года повелѣно военной коллегіи „полковниковъ и выше того чина той коллегіи не отставливать (т.-е. не давать отставки) собою и чинами не повышать, а докладывать о томъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ“ (LXIX, стр. 407). Этотъ пунктъ вышеприведенныхъ указовъ, касающійся непроизводства въ извѣстные чины безъ доклада Совѣту, нашелъ себѣ затѣмъ почти буквальное выраженіе въ 4-омъ пунктѣ „кондицій“ Аннѣ, который гласилъ слѣдующее: „въ разные чины, какъ статскіе, такъ и военные, сухопутные и морскіе, выше полковничья ранга не жаловать, ниже къ знатнымъ чинамъ никого не опредѣлять“, — безъ участія Совѣта, конечно. Задолго до „кондицій“ 1730 г., уже въ 1727 г., Совѣтъ, такимъ образомъ, добился того, что ни одно производство въ высшіе военные чины (какъ, впрочемъ, и въ штатскіе, что видно изъ совѣтскихъ журналовъ) не должно было дѣлаться надлежащими учрежденіями безъ доклада Совѣту. Практически въ царствованіе Петра II такой докладъ не означалъ, въ большинствѣ случаевъ (въ виду безучастія государя къ дѣламъ), ничего иного, какъ только то, что пожалованія чинами, орденами, землями, какъ и назначенія на должности и пр., дѣлались de facto самимъ Совѣтомъ. При воцареніи Анны Совѣтъ и хотѣлъ закрѣпить de

jure въ кондиціяхъ“ *) то чѣмъ онъ владѣлъ de facto уже при Петрѣ II. Что это такъ, достаточно указать изъ многихъ два-три примѣра. Напримѣръ, 1 мая 1727 года Совѣтъ назначилъ „главнымъ командиромъ корпуса войскъ на царицынской линіи“ генерала Чекина: „чтобъ не опустить времени“, указъ объ этомъ былъ посланъ уже 3 мая, и посланъ по обычной формулѣ (Его И. Величество указалъ... быть командиромъ ген.-лейтенанту Чекину), хотя изъ журналовъ совѣта ясно видно, что Петра въ это время не было въ Москвѣ (гдѣ въ то время пребывалъ Верховный Тайный совѣтъ), а потому, въ дѣйствительности, назначеніе послѣдовало безъ представленія ему назначеннаго лица, какъ кандидата. Или, напримѣръ, въ засѣданіи 12 іюня 1728 года генералъ-фельдмаршалъ кн. В. Вл. Долгорукій сдѣлалъ, между прочимъ очень лестную оцѣнку служебной дѣятельности ген.-лейтенанта Левашева, указавъ при этомъ, что „награжденія ему, противъ другихъ, дачею деревень или честію кавалеріи св. Александра Невскаго не учинено“; Совѣтъ, соглашаясь съ Долгорукимъ, тотчасъ рѣшаетъ: „послать къ нему кавалерію св. Александра и, сверхъ того, дать деревень, дворовъ триста. И о кавалеріи приказали въ протоколъ занести, а о деревняхъ впередь хотѣли на мѣрѣ наставить“...“ (LXXIX, стр. 486); 14 іюня „кавалерія“ была уже послана (ibid., стр. 492), и послана, конечно, безъ доклада императору.

Вообще по отношенію къ двумъ „первымъ коллегіямъ“ (военной и адмиралтейской) Совѣтъ при Петрѣ II, послѣ паденія Меншикова, проявляетъ большую власть, распоряжаясь, въ качествѣ верховнаго учрежденія, ихъ дѣлами вполнѣ самостоятельно. Что же касается коллегіи иностранныхъ дѣлъ, то послѣдняя всегда была по отношенію къ Совѣту лишь исполнительнымъ учрежденіемъ; съ паденіемъ Меншикова, впрочемъ, и здѣсь произошли нѣкоторыя измѣненія: вице-канцлеръ Остерманъ вообще сдѣлался въ царствованіе Петра II наиболѣе вліятельнымъ членомъ Совѣта; въ вопросахъ же иностранной политики у него теперь не было кон-

*) Поэтому п. 6 и 7 „кондицій“ гласилъ: „вотчины и деревни не жаловать“; „въ придворные чины какъ русскихъ, такъ и иноземцевъ безъ совѣту Верх. Тайн. Совѣта не производить“.

куррентовъ; поэтому всѣ иностранныя дѣла, хотя и рѣшались, попрежнему, въ Совѣтѣ, направлялись, въ сущности, однимъ Остерманомъ. Ни на чемъ, однако, всевластіе Совѣта не сказалось такъ ярко, какъ на Сенатѣ, который къ началу царствованія Петра II явился учрежденіемъ съ совершенно уже подорваннымъ значеніемъ, такъ что Совѣтъ, въ сущности, уже мало и занимается имъ теперь. Весьма любопытную исторію превращенія Сената изъ правительствующаго верховнаго учрежденія въ подчиненную Совѣту коллегію невозможно, однако, разсмотрѣть сколько-нибудь основательно въ столь-краткомъ очеркѣ, какъ нашъ, а потому мы и ограничиваемся здѣсь лишь ссылкою на наше изслѣдованіе „Исторія Сената“ и пр., гдѣ всѣ вопросы, относящіеся къ этому превращенію изложены подробно.

IV.

Таковъ краткій очеркъ В. Т. Совѣта въ его отношеніяхъ къ императорской власти и важнѣйшихъ проявленіяхъ его дѣятельности. Что-же такое представляетъ собою Кабинетъ министровъ, почти непосредственно слѣдовавшій за В. Т. Совѣтомъ?

Прежде всего, касаясь Кабинета министровъ, надо замѣтить, что въ теченіи своего недолгаго существованія (отъ 1731 г. до 1741 г.), слагаясь постепенно и медленно, по мѣрѣ измѣненія условій времени, Кабинетъ пережилъ по крайней мѣрѣ *три*, весьма непохожихъ одинъ на другой, момента своего развитія, почему и надо различать Кабинетъ министровъ въ первую половину царствованія (до указа 9 іюня 1735 г., когда Кабинетъ получилъ новыя полномочія), Кабинетъ во вторую половину царствованія императрицы до ея кончины и, наконецъ, Кабинетъ послѣ ея кончины до момента его уничтоженія *). Изъ этихъ моментовъ для нашей цѣли —*сравненія* двухъ смѣнившихъ другъ друга учрежденій— наибольшее значеніе имѣетъ первый, такъ именно въ этотъ періодъ (съ 1731 по 1735 г.). Кабинетъ менѣе всего похожъ на В. Т. Совѣтъ; различіе между Кабинетомъ и Совѣтомъ въ этотъ періодъ его дѣятельности лучше всего показываетъ,

*) Подробно объ этихъ моментахъ см. въ выше-указанной статьѣ моей „Кабинетъ министровъ и Прав. Сенатъ“ и пр., стр. 12 сл.

чего хотѣли избѣжать создавая, вмѣсто В. Т. Совѣта, Кабинетъ, и что достигалось созданіемъ Кабинета, какъ собранія министровъ. Что касается втораго момента, или періода, развитія Кабинета, то онъ начинается, какъ сказано, съ указа 9 іюня 1735 г., коимъ повелѣвалось „никакихъ нашихъ словесныхъ указовъ, кромѣ тѣхъ, которые за подписаніемъ собственныя наши руки, или за руками нашихъ кабинетныхъ министровъ, будутъ, не принимать и въ дѣйство не производить“ (IX, № 6745). Этотъ указъ показываетъ, что Анна Іоанновна, въ первые годы своего царствованія обходившаяся (по крайней мѣрѣ, оффиціально), безъ подобнаго уполномочія дѣйствовать кому-либо, въ сферѣ законодательства и управленія, рядомъ съ собою, кончила тѣмъ, чѣмъ начала императрица Екатерина I, которая еще указомъ 4 (5) августа 1726 г., повелѣла „объявленіямъ словеснымъ или письменнымъ, безъ подписанія Нашея собственныя руки, или, всего Нашего В. Т. Совѣта, отнюдь не вѣрить“ (VII, № 4945). Цѣлый рядъ данныхъ и соображеній заставляетъ придти вообще къ тому выводу, что, если слова знаменитаго елизаветинскаго манифеста 12 декабря 1741 г. (коимъ уничтожался Кабинетъ министровъ и дѣйствительно возстановлялся Пр. Сенатъ) о томъ, что — Кабинетъ сочиненъ (былъ) въ равной силѣ, какъ былъ В. Т. Совѣтъ „только имя перемѣнено“ — и могутъ быть приняты, хотя съ оговорками, то лишь въ приложеніи къ Кабинету второй половины царствованія Анны, когда Кабинетъ получилъ новыя полномочія. Что-же касается, наконецъ, исторіи дѣятельности Кабинета министровъ послѣ кончины Анны Іоанновны до воцаренія Елизаветы, то въ это время Кабинетъ, переживъ регенство Бирона и правленіе Анны Леопольдовны, находился въ теченіи съ небольшимъ года въ такихъ исключительныхъ условіяхъ, что его положеніе въ это время совершенно не можетъ приниматься въ разсчетъ при обсужденіи главнаго вопроса, нами нынѣ разбираемаго, а потому мы и оставляемъ это время безъ разсмотрѣнія здѣсь.

Послѣ этихъ немногихъ вводныхъ замѣчаній перейдемъ къ фактамъ, относящимся къ образованію Кабинета. Хотя по манифесту 4 марта 1730 г. и былъ, какъ мы знаемъ, возстановленъ Пр. Сенатъ, но едва этотъ блестящій и многолюдный Сенатъ началъ дѣйствовать, какъ въ обществѣ стали ходить неопредѣленные слухи о новомъ учрежденіи, готов-

ящимся стать надъ Сенатомъ, при чемъ къ этимъ слухамъ почти всегда примѣшивалось имя знаменитаго Остермана. Прошло, однако, болѣе полутораго года прежде чѣмъ слухи эти получили оффиціальное подтвержденіе и было создано, — въ лицѣ Кабинета министровъ, или Кабинета Ея И. Величества — новое учрежденіе; впрочемъ, въ неоформенномъ видѣ, въ качествѣ особаго секретаріата или совѣта, состоящаго при особѣ государыни, Кабинетъ дѣйствовалъ уже почти непосредственно послѣ возстановленія власти Пр. Сената". [1]) По крайней мѣрѣ, въ одномъ позднѣйшемъ документѣ а именно въ докладѣ, поданномъ императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ при ея воцареніи [2]), было категорически констатировано, что „потомъ (т. е. послѣ обнародованія манифеста 4 марта) почти чрезъ цѣлый годъ тайно содержался въ рукахъ Остермана Кабинетъ и указы именные и резолюціи многія писаны были рукою, при немъ, Остерманѣ, обрѣтающагося секретаря Сергѣя Семенова"; есть и другія данныя подтверждающія фактъ существованія Кабинета, — если и не за годъ, — то по крайней мѣрѣ, за нѣсколько мѣсяцевъ до его оффиціальнаго учрежденія по указу 6 ноября 1731 г., въ томъ-же, повидимому, неоформенномъ видѣ, о коемъ говоритъ вышеприведенный докладъ. Интересно также отмѣтить, что даже тогда, когда рѣшено было этотъ „тайно-содержимый" Кабинетъ превратить въ учрежденіе, съ опредѣленными точно составомъ и функціями, — что́ и приведено было въ исполненіе указомъ 18 октября того-же года, [3]) — этотъ послѣдній указъ былъ объявленъ лишь самимъ кабинетъ-министрамъ, да Сенату; и только $2^1/_2$ недѣли спустя, въ третьемъ засѣданіи уже самого Кабинета 6 ноября, между нѣсколькими проектами именныхъ указовъ, поднесенныхъ государынѣ, былъ

---

1) Болѣе подробно объ этомъ см. мое „введеніе" къ „Бумагамъ Кабинета министровъ" — Сборн. И. Русск. Ист. Общ., т. CIV, стр. XXXIII и сл.

2) См. мою статью „Докладъ Императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ о возстановленіи власти Прав. Сената". — Журналъ Мин. Народ. Пр. 1897 г., кн. 2, стр. 289.

3) Объ указѣ 18 октября 1731 г., коимъ учреждался Кабинетъ министровъ см. примѣчаніе 7-ое, стр. XXXVI того-же „введенія"; самый-же указъ помѣщенъ на стр. 1-ой CIV тома „Сборника".

подписанъ ею указъ Сенату объ учрежденіи Кабинета, съ повелѣніемъ послать о томъ „въ пристойныя мѣста, куда надлежитъ, указы"; иначе говоря, объявить о событіи не „во всенародное извѣстіе", какъ тогда говорилось, а лишь для свѣдѣнія „пристойнымъ" учрежденіямъ. Такъ скромно выступало на арену государственной жизни новое учрежденіе. И это не было, повидимому, простою случайностью, а являлось съ одной стороны естественнымъ отраженіемъ, — какъ увидимъ далѣе, — тѣхъ обстоятельствъ времени, при коихъ оно создалось, а съ другой — слѣдствіемъ тѣхъ личныхъ качествъ, какія отличали его творца и главнаго дѣятеля, — особенно въ первые годы — Остермана. Возникнувъ первоначально въ видѣ особаго и неоффиціальнаго секретаріата императрицы (въ коемъ должна была сильно нуждаться бывшая герцогиня курляндская, неожиданно и при необычайныхъ условіяхъ вступившая на всероссійскій престолъ) и просуществовавъ такъ нѣкоторое время подъ главенствомъ Остермана, Кабинетъ превратился затѣмъ въ постоянное учрежденіе, состоящее „при дворѣ нашемъ". Интересно сравнить содержаніе объявленнаго „пристойнымъ мѣстамъ" указа 6 ноября (П. С. З., VIII, № 5871) съ указомъ о Кабинетѣ отъ 18 октября. Первый лаконически гласилъ, что новое учрежденіе создается „для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, къ собственному нашему всемилостивѣйшему рѣшенію подлежащихъ и ради пользы государственной и вѣрныхъ нашихъ подданныхъ" и будетъ состоять изъ 3-хъ членовъ, выбранныхъ „изъ министровъ нашихъ"; иначе говоря, въ указѣ этомъ было лишь отмѣчено, изъ кого будетъ состоять Кабинетъ и указано — въ самыхъ впрочемъ, широкихъ и неопредѣленныхъ чертахъ — на цѣль учрежденія Кабинета и на его компетенцію. Если было, конечно, и изъ этихъ сдержанныхъ выраженій ясно, что Кабинетъ явится учрежденіемъ, стоящимъ, въ непосредственномъ отношеніи къ верховной власти и что въ него войдутъ нѣкоторые изъ министровъ, то не было упомянуто ни о положеніи этихъ министровъ въ новомъ учрежденіи, ни о роли ихъ по отношенію къ существующимъ учрежденіямъ вообще и по отношенію къ только-что возстановленному, въ качествѣ верховнаго учрежденія, Прав. Сенату — въ частности. Въ этомъ отношеніи, какъ указъ 6 ноября, такъ и всѣ послѣдующія законодательныя опредѣленія, касавшіяся Кабинета, представля-

ютъ собою почти полную противоположность актамъ, сопровождавшимъ появленіе въ свѣтъ В. Т. Совѣта: и обстоятельный указъ 8 февраля 1726 г. объ учрежденіи Тайнаго Совѣта и рядъ другихъ узаконеній, послѣдовавшихъ за этимъ указомъ въ достаточной мѣрѣ ясно и опредѣленно (сравнительно съ актами, касавшими Кабинета) обрисовывали какъ роль Совѣта по отношенію къ другимъ учрежденіямъ эпохи (въ особенности — къ Сенату), такъ и положеніе его въ государствѣ [1]). Оффиціальное-же извѣщеніе объ учрежденіе Кабинета было настолько кратко, что изъ него были даже выброшены слова указа 18 октября — слова, вполнѣ отвѣчавшія дѣйствительному положенію Кабинета (по крайней мѣрѣ, въ первое время) —, что эти вновь — созданные кабинетъ-министры будутъ съ одной стороны докладчиками императрицѣ „о всѣхъ дѣлахъ и о всемъ прочемъ, что и нашимъ интересамъ и пользѣ государства и подданныхъ нашихъ касатися можетъ", а съ другой — будутъ объявлять, кому надлежитъ, ея резолюціи. Вообще надо сказать, что хотя несомнѣнно, въ силу прежде всего своей близости къ императрицѣ, Кабинетъ очень скоро сдѣлался сосредоточіемъ всѣхъ дѣлъ верховнаго управленія имперіи, законодательныя акты, касавшіеся самого Кабинета не были значительны по своему содержанію; производя громадныя перемѣны во всемъ строѣ тогдашняго управленія, вліяя на дѣятельность всѣхъ учрежденій (и прежде всего, конечно, на дѣятельность ближайшаго и важнѣйшаго изъ нихъ — Сената [2]), Кабинетъ очень мало

---

1) О всѣхъ этихъ узаконеніяхъ см. въ моей „Исторіи Сената" и пр. 1. стр. 17 сл. 29 сл., 145 сл.

2) Какъ судили современники объ измѣненіи положенія Сената видно, между прочимъ, изъ вышеназваннаго доклада императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ, нами впервые напечатаннаго. По словамъ доклада „по учрежденіи сперва Верховнаго Тайнаго Совѣта а потомъ Кабинета (ибо хотя имена разныя, а дѣйство почти одно въ обѣихъ было) Сенатъ остался уже не въ такой силѣ, какъ прежде было блаженныя и вѣчно достойныя памяти отъ Государя Императора Петра Великаго учреждено, но всѣ подлежащія къ собственному Ея Величества дѣлъ рѣшенію доклады подаваемы были чрезъ Кабинетъ, изъ которыхъ многіе, по разсужденію министровъ, возвращены были съ ихъ резолюціями и иные жъ и безъ резолюцій паки были отдаваемы, съ одними словесными приказами ко изъясненію, а по инымъ въ Кабинетѣ справки собиралися и объ одномъ дѣлѣ бывало взношено изъ Сената докладовъ

измѣнялъ что-либо въ юридическихъ основаніяхъ этого строя и въ характерѣ „должности“ этихъ учрежденій. Поэтому, нетолько въ первые четырнадцать мѣсяцевъ дѣятельности Кабинета (для сужденія о которой у насъ имѣются столь обильныя данныя въ печатаемыхъ нами нынѣ документахъ), но и позднѣе, законодательные акты, касавшіеся такъ или иначе Кабинета, и исходившіе (ввидѣ именныхъ указовъ и высочайшихъ повелѣній) изъ того-же Кабинета, далеко не отражали всего содержанія происшедшихъ перемѣнъ (какъ онѣ рисуются въ представленіи современниковъ, хотябы по отношенію къ Сенату, въ только-что приведенномъ отрывкѣ доклада императрицѣ Елизаветѣ) и отличались въ общемъ какъ своею лаконичностью и сдержанностью, такъ и какою-то случайностью. Поэтому, разсматривая ихъ, какъ отдѣльно, такъ и въ цѣломъ, съ большимъ лишь трудомъ и далеко невполнѣ точно, можно представить себѣ организацію

или сообщеній по два и по три, но по многимъ нужнѣйшимъ чрезъ долгое время резолюціи получаемо не было, а по инымъ, хотя резолюціи и получалися, токмо зѣло темныя, съ такими затруднительными запросами, что не токмо въ нѣсколько мѣсяцевъ, но ниже чрезъ нѣсколько лѣтъ, исправиться не можно; сверхъ-же того, мимо Сената, прямо изъ Кабинета, посыланы были не токмо въ коллегіи, но и въ самыя подчиненныя мѣста и въ губерніи и въ провинціи о разныхъ дѣлахъ указы, по которымъ чинено исполненіе, о чемъ въ Сенатѣ и извѣстія никакого не было, и репорты, тако-жъ и доклады, подаваны мимо Сената изъ тѣхъ мѣстъ прямо въ Кабинетъ, а Сенату о томъ вѣдать было не давано, отъ чего произошли великіе непорядки; еще же о разныхъ дѣлахъ, не давая Сенату знать, чинены въ разныхъ мѣстахъ многія слѣдствія, кои, по окончаніи, велѣно было изъ тѣхъ мѣстъ присылать прямо въ Кабинетъ, но какъ въ Кабинетъ бывали присыланы, тогда изъ онаго присыланы были для разсмотрѣнія въ Сенатъ, отъ чего въ сенатскихъ настоящихъ дѣлахъ многое помѣшательство и остановка произошла, ибо что было надлежало разсмотря рѣшить, которой коллегіи то все, по резолюціямъ кабинетнымъ, принуждено разсматривать въ Сенатѣ, что-жъ должно было прежде разсмотрѣно быть въ Сенатѣ, яко то постановленіе новыхъ регламентовъ, инструкцій и прочаго къ вѣчности подлежащаго, то изъ коллегій и изъ прочихъ мѣстъ подавано было прямо въ Кабинетъ, гдѣ и опробовано бывало; и тако никакихъ непорядковъ не токмо за всѣмъ государствомъ, но и за ближними коллегіями Сенату усмотрѣть не возможно и чрезъ такое учрежденіе обѣихъ тѣхъ мѣстъ (яко то Верховнаго Совѣта, а потомъ Кабинета) не иное что, но токмо дѣламъ продолженіе и бѣднымъ челобитчикамъ лишняя волокита послѣдовало“... (ib., стр. 289 и сл.)

Кабинета, какъ учрежденія, а также и отношеніе его къ другимъ учрежденіямъ и прежде всего къ Сенату. Повидимому, законодатель хотѣлъ принять мѣры, чтобы новое учрежденіе выступило на арену государственной жизни тихо и незамѣтно, не возбуждая особенно ничьего вниманія. Надо употребить поэтому много усилій, чтобы, изучая нѣсколько законодательныя опредѣленія, касавшіяся Кабинета, сколько практику его дѣятельности, получить возможность выяснить себѣ какъ структуру учрежденія, такъ и его роль среди другихъ учрежденій эпохи. Прежде, чѣмъ, однако, мы перейдемъ къ обзору этой практики, укажемъ на законодательныя опредѣленія, касавшіяся Кабинета.

V.

Какъ видно изъ журнала Кабинета отъ 6 ноября, одновременно съ указомъ 6 ноября объ учрежденіи Кабинета, императрицѣ были „чтены“ и ею подписаны еще 7 указовъ [1]), имѣвшихъ отношеніе къ вновь-созданному Кабинету. Если послѣдній изъ этихъ указовъ повелѣвалъ доставить въ Кабинетъ извѣстную сумму денегъ на первоначальные расходы, то всѣ остальные (кромѣ указа, даннаго Сенату о подачѣ реестровъ „о нерѣшенныхъ судебныхъ дѣлахъ“) имѣли цѣлію обезпечить за Кабинетомъ, какъ совѣтомъ при особѣ императрицы, постоянное полученіе всѣхъ необходимыхъ свѣ-

1) Журналъ 6 ноября гласитъ, что Ея И. В-ву были „чтены изготовленные въ Сенатъ и въ коллегіи именные указы: 1) въ Сенатъ — объ учрежденіи Кабинета и объ опредѣленіи въ оный министровъ; 2) о взносѣ изъ Сената въ Кабинетъ уложенія и всѣхъ инструкцій, регламентовъ и указовъ, печатныхъ и письменныхъ; 3) о подачѣ, изъ Сената-же, изо всѣхъ мѣстъ съ посланныхъ, за подписаніемъ Ея Императорскаго Величества, указовъ и резолюцій копій; 4) о подачѣ-же изо всѣхъ судебныхъ мѣстъ о нерѣшенныхъ судебныхъ дѣлахъ ко усмотрѣнію краткихъ реестровъ; 5) въ военную коллегію — о подачѣ въ Кабинетъ о содержаніи регулярныхъ и нерегулярныхъ войскъ: табелей окладныхъ, и о людѣхъ, и о подушныхъ деньгахъ, и прочихъ принадлежащихъ вѣдомостей и списковъ; 6) въ адмиралтейскую коллегію — о подачѣ такихъ же о флотѣ вѣдомостей; 7) въ каморъ-коллегію — о подачѣ табелей и вѣдомостей о дворовомъ и подушномъ числѣ и обо всѣхъ окладѣхъ и расходѣхъ; 8) въ соляную контору — о взносѣ въ Кабинетъ на расходы денегъ 2000 рублей“ . . . (Сбор. И. Р. И. Общ., т. CIV, стр. 5).

дѣній о войскѣ, флотѣ и финансовъ, а равно и поставить его въ полную извѣстность о важнѣйшихъ существующихъ узаконеніяхъ и т. д. — „для обстоятельнаго намъ извѣстія", какъ повторено въ нѣсколькихъ изъ названныхъ указовъ. Что могло выйти изъ этого сосредоточія въ Кабинетѣ всѣхъ названныхъ выше свѣдѣній и законодательныхъ актовъ было, конечно, пока неизвѣстно; во всякомъ случаѣ эти указы вовсе не пытались ввести какія-либо измѣненія въ существующій порядокъ [1]). Что же касается указа о подачѣ въ Кабинетъ (изъ Сената, Св. Синода, коллегій и другихъ учрежденій) реестровъ судебныхъ или „челобитчиковыхъ" дѣлъ — „для всемилостивѣйшаго нашего . . . усмотрѣнія, безволокитно-ль онымъ рѣшеніе бываетъ", то здѣсь дѣло шло, повидимому, о контролѣ Кабинета надъ дѣятельностью „судебныхъ правительствъ", безъ всякаго, однако, указанія на то, въ какой формѣ будетъ организованъ этотъ контроль и что будетъ дѣлать со всѣми этими реестрами самъ Кабинетъ. Впрочемъ, черезъ нѣсколько дней, а именно уже 11 ноября, въ Сенатъ былъ посланъ „для публикаціи" по всей имперіи и разсылки въ судебныя мѣста формуляръ указа „о правосудіи и безволокитномъ рѣшеніи дѣлъ", въ коемъ уже вполнѣ ясно объяснена цѣль этой подачи, время отъ времени, Кабинету реестровъ о судебныхъ дѣлахъ. Повторяя, между прочимъ, слова названнаго выше указа (повелѣвавшаго доставлять Кабинету упомянутые реестры) [2]) о томъ, что „по учрежденіи Нашего Кабинета заблагоразсудили (Мы) изъ всѣхъ . . . судебныхъ правительствъ . . . для собственнаго Нашего всемилостивѣйшаго въ тѣхъ челобитчиковыхъ дѣлахъ усмотрѣнія, — безволокитно-ли по онымъ рѣшенія бываютъ, — собирать въ Кабинетъ Нашъ краткіе репорты помѣсячно", указъ добавляетъ, что, „ежели гдѣ такая неправда, въ судахъ происходящая, и волокита, по поданнымъ въ Кабинетъ Нашъ репортамъ сыщется, то всеконечно, какъ нижніе, такъ и вышніе суды за преступленія штрафованы будутъ по государственнымъ правамъ и указамъ безъ пощады" . . . (VIII, № 5872). Такимъ образомъ, по этому указу, Кабинетъ выступалъ передъ всѣми какимъ-то высшимъ все-

1) Указы эти см. ibid., на стр. 6—8; ср. Пол. соб. Зак., VIII, № 5869.
2) Указъ этотъ см. ibid., на стр. 7.

россійскимъ судебнымъ мѣстомъ, отыскивающимъ „по репортамъ“ происходящую въ судѣ неправду и волокиту „для всемилостивѣйшаго усмотрѣнія“ и резолюціи затѣмъ „по челобитчиковымъ дѣламъ“ — самой государыни. Состояніе тогдашняго правосудія, какъ это констатируется рядомъ указовъ и другими данными [1]), несомнѣнно, давало поводъ къ созданію такого учрежденія. Этотъ поводъ найдено было удобнымъ указать и публично и такимъ образомъ въ глазахъ всѣхъ первоначально Кабинетъ былъ облеченъ, хотя и важною; но спеціальною миссіею, тогда какъ общій указъ объ учрежденіи Кабинета объявлялся лишь „пристойнымъ мѣстамъ“ . . .

Если мы къ вышеозначенному добавимъ, что въ промежутокъ между разбираемыми указами, а именно 8 ноября, въ Кабинетъ было введено 2 лица (В. Козловъ и А. Пташковъ), одно — для исполненія секретарскихъ обязанностей, другое — для счетоводства, и было затѣмъ, по докладу Кабинета, опредѣлено имъ жалованье, а 30 декабря повелѣно доставлять въ Кабинетъ ежемѣсячно репорты и реестры о рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлахъ, чѣмъ всѣ учрежденія, не исключая Сената и Св. Синода, были поставлены — какъ это ясно изъ дѣлъ Кабинета — подъ общій (хотя первоначально и не непосредственный) контроль учрежденія, отнынѣ получившаго возможность наблюдать за движеніемъ всѣхъ, а нетолько судебныхъ дѣлъ, время отъ времени представляя по содержанію этихъ репортовъ, доклады императрицѣ; если далѣе отмѣтимъ, что въ слѣдующемъ году состоялись именные указы о подчиненіи вѣдомству Кабинета медицинской канцеляріи (подобно соляной конторѣ, подчиненной еще указомъ 10 августа 1731 г. неоффиціально-дѣйствовавшему Кабинету) и 2-хъ счетныхъ канцелярій (провіантской и кригсъ-коммиссаріатской); было повелѣно затѣмъ представлять на смотръ въ Кабинетъ недорослей и отставныхъ офицеровъ, а равно и доставлять вѣдомости и свѣдѣнія по тѣмъ или инымъ вопросамъ, то этимъ будетъ исчерпано почти все содержаніе указовъ, касавшихся Кабинета [2]). Присоединяя къ этому

---

1) VIII, №№ 5546, 5565, 5600 и др.; ср. также Сбор. И. Р. И. Общ., CIV., стр. 112, 116, 276, 517 и др.

2) См. ibid., стр. 11, 17, 106, 164, 367, 337; ср. также стр. 155, 499.

обозрѣнію списокъ болѣе важныхъ указовъ за слѣдующіе $2^1/_2$ года дѣятельности Кабинета (до указа 9 іюня 1735 г., коимъ открывался новый періодъ въ исторіи учрежденія)[1]), мы должны будемъ придти къ слѣдующему заключенію: подъ вѣдѣніе Кабинета было отдано нѣсколько правительственныхъ мѣстъ, представлявшихся важными по тѣмъ или инымъ соображеніямъ, но во всякомъ случаѣ второстепенныхъ въ ряду другихъ учрежденій имперіи; за нимъ было обезпечено нѣсколькими указами полученіе свѣдѣній по движенію какъ судебныхъ, такъ и всѣхъ прочихъ дѣлъ, разрѣшавшихся во всѣхъ „правительствахъ", не исключая и Сената; повелѣно было доставлять ему тѣ или иныя свѣдѣнія, казавшіяся почему-либо вообще важными и представлять ему „на смотръ" недорослей и оставныхъ офицеровъ; введено два лица въ его канцелярію; даны нѣкоторыя средства на необходимые расходы. Если къ этому прибавить еще нѣсколько указовъ подобнаго-же характера, то этимъ будетъ исчерпано все содержаніе законодательныхъ опредѣленій, касавшихся новаго учрежденія въ первую половину царствованія Анны Іоанновны. Все это было, въ общемъ, довольно блѣдно, какъ-то случайно и мало опредѣленно, особенно по сравненію съ законодательными и иными постановленіями, касавшимися того учрежденія, мѣсто коего долженъ былъ, хотя отчасти, занять Кабинетъ, т. е. В. Т. Совѣта. Было ясно, повторяемъ, впрочемъ, одно: Кабинетъ будетъ ближайшимъ оффиціальнымъ совѣтомъ императрицы; онъ, сосредоточивая въ себѣ всѣ свѣдѣнія о движеніи дѣлъ въ учрежденіяхъ и докладывая о нихъ время отъ времени государынѣ, получитъ возможность отдавать, именемъ императрицы, п р и к а з ы всѣмъ учрежденіямъ и лицамъ, а главное — контролировать всѣ дѣйствія тѣхъ и другихъ, хотя-бы прямо и опредѣленно изданныя узаконенія его къ этому и не уполномочивали. . . На этой благодарной для развитія учрежденія почвѣ и началась его дѣятельность. Поэтому, насколько блѣдна и бѣдна была вообще у к а з н а я дѣятельность Кабинета въ первые годы его существованія, настолько богата и всесторонняя была его п р и к а з н а я дѣятельность. То въ силу своего положенія, какъ ближайшаго

---

2) Списокъ этотъ см. въ вышеупомянутой статьѣ моей, „Кабинетъ министровъ и Пр. Сенатъ" и пр., стр. 15 сл.

и постояннаго совѣта при императрицѣ, то въ силу особыхъ (бо́льшею частію словесныхъ) ея повелѣній, испрошенныхъ министрами на докладахъ, Кабинетъ постоянно отдавалъ — тоже по бо́льшей части словесно — приказы всѣмъ тѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, какимъ только находилъ это нужнымъ. Полученныя отъ нихъ свѣдѣнія и мнѣнія (то чрезъ государыню, то непосредственно) онъ дѣлалъ предметомъ своихъ обсужденій, а затѣмъ и докладовъ императрицѣ. Ничего не передѣлывая и ни на что, повидимому, не покушаясь, онъ держалъ учрежденія и лица въ постоянномъ напряженіи и достигалъ простыми средствами очень важныхъ, съ своей точки зрѣнія, результатовъ. Въ высшей степени важно поэтому обратиться къ изслѣдованію практики дѣятельности учрежденія и на основаніи ея данныхъ выяснить характерныя черты его организаціи и компетенціи.

VI.

Указъ 18 октября 1731 г., хотя и кратко, но, на нашъ взглядъ, вполнѣ вѣрно — по крайней мѣрѣ для первыхъ лѣтъ дѣятельности Кабинета — опредѣлилъ нетолько цѣль созданія этого учрежденія, но и функціи его членовъ. Если Кабинетъ учреждался „для порядочнаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, которыя къ собственному нашему опредѣленію подлежатъ“, то министры были опредѣлены въ Кабинетъ, чтобы они „обо всѣхъ дѣлахъ и обо всемъ прочемъ, что къ нашимъ интересамъ и пользѣ государства и подданныхъ нашихъ касатися можетъ, обстоятельно доносить и состоявшіяся наши резолюціи потому порядочно отправлять могли“.

Какъ-же было организовано въ Кабинетѣ выполненіе означенныхъ функцій его членами? Такъ какъ, по смыслу указа, Кабинетъ прежде всего долженъ былъ служить „порядочному отправленію“ государственныхъ дѣлъ, подлежащихъ „къ собственному опредѣленію“ императрицы, то все въ немъ и должно было быть пріурочено къ достиженію означенной цѣли [1]). Уже первые указы, касавшіеся Кабинета имѣли въ виду обезпечить за Кабинетомъ полученіе важнѣй-

1) Подробно объ этомъ см., ibid., мое „введеніе“ къ „Бумагамъ Кабинета министровъ“, стр. LIX сл.

шихъ свѣдѣній по государственному управленію и поставить его въ извѣстность сначала о судебныхъ, а затѣмъ и всѣхъ дѣлахъ, производившихся въ учрежденіяхъ „для обстоятельнаго Намъ извѣстія". Всѣ журнальныя записи за 1731—1733 гг. полны указаніями на массу самыхъ разнородныхъ актовъ, входившихъ въ Кабинетъ, при чемъ первоначально бо́льшая часть этихъ актовъ поступила на имя государыни, а затѣмъ, тѣмъ или другимъ путемъ, передавалась ею въ Кабинетъ (иногда лично) въ цѣляхъ во 1-хъ ихъ обсужденія тамъ, а затѣмъ и доклада о нихъ государынѣ-же. Вообще съ момента своего основанія, Кабинетъ находился въ самыхъ близкихъ отношеніяхъ къ государынѣ, почему онъ нетолько находился въ мѣстѣ резиденціи императрицы, но и онъ помѣщался, обычно, въ томъ дворцѣ, гдѣ имѣла пребываніе императрица. Сношенія императрицы съ Кабинетомъ первоначально, а именно въ первые два мѣсяца по его основаніи, приняли такую форму: императрица с а м а почти постоянно присутствовала въ засѣданіяхъ Кабинета. Но съ начала 1732 г., насколько объ этомъ можно судить по журналамъ, — съ 1734 г. дѣлающимся весьма неполными, — указанная форма сношеній не имѣетъ примѣненія и императрица вообще рѣдко посѣщаетъ засѣданія Кабинета. Впрочемъ, измѣненіе формы сношеній нисколько не вліяетъ на ихъ сущность, почему Кабинетъ и позднѣе остается тѣмъ-же ближайшимъ оффиціальнымъ совѣтомъ при государынѣ, какимъ онъ являлся въ первые два мѣсяца послѣ своего учрежденія. Прежде чѣмъ, однако, мы перейдемъ къ дальнѣйшему, коснемся нѣкоторыхъ указаній журналовъ относительно пребыванія императрицы въ Кабинетѣ. Какъ, къ сожалѣнію, ни кратки журнальныя записи Кабинета, онѣ всетаки позволяютъ воспроизвести такую, примѣрно, картину этого пребыванія. Прибывъ въ Кабинетъ, государыня выслушивала доклады по доношеніямъ, челобитнымъ и прочимъ бумагамъ, входившимъ тѣмъ или инымъ путемъ въ Кабинетъ; затѣмъ ей бывали „чтены" проекты указовъ и резолюцій, изготовленные, если невсегда, то, по крайней мѣрѣ, по болѣе важнымъ дѣламъ, на основаніи п р е д ш е с т в у ю щ а г о доклада по вопросамъ, давшимъ содержаніе этимъ указамъ и резолюціямъ; затѣмъ императрица ихъ подписывала.

Далѣе, выслушивая доклады по текущимъ дѣламъ и подписывая „изготовленные в ъ К а б и н е т ѣ указы и резо-

люціи", императрица неразъ проявляла такъ или иначе свою державную волю, приказывая собрать тѣ или иныя справки, приготовить тѣ или другіе проекты указовъ.

Переставъ съ 1732 г. быть мѣстомъ доклада государынѣ, Кабинетъ остался учрежденіемъ, чрезъ посредство коего объявлялась высочайшая воля, гдѣ изготовлялись проекты именныхъ указовъ, высочайшихъ повелѣній и резолюцій и гдѣ собирались, по приказамъ министровъ, всякаго рода справки и рязъясненія, какъ по поводу тѣхъ или иныхъ „входящихъ" въ Кабинетъ бумагъ, такъ и вслѣдствіе разнаго рода вопросовъ, возникавшихъ по высочайшему усмотрѣнію или по докладу министровъ. „Гг. министры носили къ Ея И. Величеству для подписанія указы, которые Ея Величество собственною своею рукою подписать изволила"; или еще чаще — министры „ходили къ Ея В-ву съ докладами и для подписанія указовъ, которые Ея В-во изволила подписать" — вотъ стереотипныя фразы, встрѣчающіяся въ громадномъ большинствѣ журналовъ и съ нѣкоторыми варіантами (ходили для подписанія изготовленныхъ указовъ, ходили съ иностранными дѣлами и т. п.) неизмѣнно отмѣчающія какъ близость Кабинета къ государынѣ, такъ и основную функцію его членовъ, по крайней мѣрѣ въ первые годы его существованія.

Если доклады по вступавшимъ на разсмотрѣніе Кабинета дѣламъ, а равно и сочиненіе именныхъ указовъ и высочайшихъ резолюцій обусловливали постоянныя, изо дня въ день повторявшіяся, личныя сношенія кабинетъ-министровъ съ императрицею, то близость Кабинета къ ней, естественно, приводила къ тому, что послѣдній былъ учрежденіемъ, чрезъ посредство коего выражалась высочайшая воля въ большинствѣ случаевъ тогдашней государственной жизни. Въ значительной мѣрѣ поводомъ къ выраженію этой воли были тѣже доклады, какъ это съ очевидностью удостовѣряется журналами; но въ нѣкоторыхъ случаяхъ никакой связи между докладами и послѣдующими указами государыни въ журналахъ не отмѣчается и, наоборотъ, въ самихъ указахъ иногда устанавливается, что основаніемъ для послѣднихъ послужили какія-либо свѣдѣнія и доношенія, полученныя государынею помимо Кабинета („слышали Мы", „Намъ извѣстно учинено было"). Впрочемъ, такихъ указовъ, какъ письменныхъ, такъ и словесныхъ, было немного и, въ общемъ, они не отличались значительностью содержанія (исключеніе представляютъ

указы, коими призывались въ чрезвычайныя собранія Кабинета постороннія лица); сравнительно, немного также было указовъ, объявленныхъ Кабинету другими лицами (напр., гр. Минихомъ, оберъ-прокуроромъ Сената Масловымъ и. др.); обычно-же, то придя съ доклада государыни, то получивъ отъ нея „указъ“ или „записку“, сами министры затѣмъ, путемъ своихъ приказовъ и писемъ, объявляли ея волю соотвѣтствующимъ учрежденіямъ и лицамъ. Указовъ кабинетъ-министровъ и ихъ резолюцій на докладахъ, челобитьяхъ и пр. въ изучаемое время еще нѣтъ; общею и нормальною формою законодательныхъ опредѣленій и административныхъ распоряженій являются именные указы, высочайше утвержденные доклады, какъ видно это изъ напечатанныхъ нами приложеній къ журналамъ 1731—1732 гг.; хотя почти всегда эти акты монаршей воли проходятъ такъ или иначе черезъ Кабинета — объ этомъ, однако, не упоминается въ нихъ ни однимъ словомъ, что очень характерно для пониманія той роли и того положенія, какое занималъ въ это время Кабинетъ по отношенію къ императорскому величеству. Только позднѣе Кабинетъ получаетъ новое, прежде не принадлежавшее ему значеніе; подготовлялась эта перемѣна, конечно, исподволь, въ теченіи по крайней мѣрѣ двухъ лѣтъ, пока не завершилась указомъ 9 іюля 1735 г., который повелѣвалъ — „никакихъ нашихъ словесныхъ указовъ, кромѣ тѣхъ, которые за подписаніемъ собственныя наши руки, или за руками всѣхъ трехъ нашихъ кабинетныхъ министровъ будутъ, не принимать и въ дѣйство не производить“ (Пол. Соб. Зак., IX, №6745) — и которымъ такимъ образомъ указы кабинетъ-министровъ приравнивались къ именнымъ указамъ императрицы. Въ началѣ дѣятельности Кабинета, въ 1731—1732 гг., ничто почти еще не заставляло предполагать этой перемѣны, такъ какъ Кабинетъ только въ исключительныхъ случаяхъ и по особому полномочію государыни для каждаго такого случая выступалъ съ указами или высочайшими повелѣніями, подписанными его членами. Въ этомъ отношеніи указная практика Анненскаго царствованія за первые годы дѣятельности Кабинета существенно отличается отъ указной практики царствованія Екатерины I и Петра II. Во 1-хъ, въ то время, какъ именные указы названныхъ царствованій, проходившіе черезъ В. Т. Совѣтъ, оффиціально носятъ на себѣ печать прохожденія черезъ Со-

вѣтъ („данъ въ Нашемъ Совѣтѣ"), именные указы и высочайшія повелѣнія, проходившіе черезъ Кабинетъ, нигдѣ ни однимъ словомъ не упоминаютъ объ этомъ; за тѣмъ во 2-хъ, если, напр., въ царствованіе Екатерины I число именныхъ указовъ и высочайшихъ повелѣній, непрошедшихъ черезъ Совѣтъ составляло около $^1/_3$ всѣхъ актовъ этого рода, явившихся въ указанное царствованіе (а именно первыхъ было 179, указовъ-же прошедшихъ черезъ Совѣтъ — 372, всего-же ихъ извѣстно 551 [1]), то число именныхъ указовъ и высочайшихъ повелѣній, не прошедшихъ черезъ Кабинетъ въ первые годы его дѣятельности (поскольку можно судить по наиболѣе полнымъ архивнымъ описямъ этихъ актовъ) надо считать единицами, сравнительно съ сотнями такихъ актовъ, проходившихъ черезъ посредство учрежденія, смѣнившаго В. Т. Совѣтъ. Если такимъ образомъ оффиціально, внѣшне, связь императорской власти съ Кабинетомъ, какъ ближайшимъ совѣтомъ, около нея состоявшимъ, была сведена до самаго minimum'a, то въ дѣйствительности она была болѣе тѣсна и постоянна, чѣмъ въ эпоху правленія В. Т. Совѣта, когда именные указы, „данные въ нашемъ Совѣтѣ", являлись преобладающими, и количественно, и качественно, сравнительно съ указами въ В. Т. Совѣтѣ не бывшими. Нѣтъ сомнѣнія, что отмѣченныя особенности въ постановкѣ указной дѣятельности за время правленія В. Т. Совѣта и Кабинета бросаютъ яркій свѣтъ и на общій характеръ самихъ этихъ учрежденій.

VII.

Такъ какъ Кабинетъ, какъ ближайшій Совѣтъ государыни, нуждался для своихъ докладовъ въ разнообразныхъ свѣдѣніяхъ, то цѣлый рядъ указовъ обезпечивалъ за нимъ ихъ быстрое и постоянное полученіе. Этой-же, конечно, цѣли должна была служить и та система сношеній съ отдѣльными учрежденіями и лицами, какъ принята была на практикѣ Кабинетомъ. Съ одной стороны изъ Кабинета отдавались словесные приказы преимущественно секретарямъ тѣхъ или иныхъ учрежденій, до компетенціи коихъ относи-

1) См. мою „Исторію Сената", стр. 31, 59 и сл.; срав. также мою брошюру „Къ вопросу о В. Т. Совѣтѣ" (М. 1896 г.), стр. 30.

лись вопросы подлежавшіе предварительному обсужденію Кабинета, а затѣмъ и докладу о нихъ государынѣ; съ другой — кабинетъ-министры, недовольствуясь такою посредственною передачею, въ болѣе важныхъ случаяхъ призывали въ Кабинетъ представителей учрежденій или заинтересованныхъ лицъ, вступали съ ними въ обсужденіе отдѣльныхъ вопросовъ, требовали доставленія тѣхъ или иныхъ свѣдѣній, объявляли волю государыни, или собственныя предложенія и. т. д. Характерно отмѣтить, что въ то время, какъ въ правленіе В. Т. Совѣта, сами сенаторы являлись въ Совѣтъ нетолько для подачи письменныхъ доношеній, но и для дачи словесныхъ объясненій, при чемъ случалось, что они приносили доношенія „не по одно время“ и ждали пріема и. т. п., въ правленіе Кабинета, по крайней мѣрѣ въ первые годы, ничего подобнаго не было и сношенія его съ Сенатомъ происходили черезъ оберъ-секретаря или секретарей послѣдняго. Если принять во вниманіе, что въ изучаемое время засѣданія министровъ были весьма часты, что изъ Кабинета постоянно отправлялись именные указы и высочайшія повелѣнія, а затѣмъ, либо отдавались словесныя приказы, либо вызывались съ тѣми или иными цѣлями разныя лица, то нельзя, кажется, не придти къ выводу, что, мало внося измѣненій въ юридическій строй государства, Кабинетъ долженъ былъ оказывать сильное вліяніе на ходъ всѣхъ дѣлъ въ учрежденіяхъ имперіи. Этотъ призывъ время отъ времени нужныхъ лицъ въ Кабинетъ, — содѣйствуя болѣе живому и быстрому обмѣну сношеній, — былъ особенно удобенъ и важенъ для такого учрежденія, какъ Кабинетъ, гдѣ все строилось на почвѣ административныхъ воздѣйствій и словесныхъ приказовъ, объявленныхъ то непосредственно членамъ отдѣльныхъ учрежденій, то посредственно черезъ ихъ секретарей. Это могло иногда казаться невполнѣ законнымъ нѣкоторымъ учрежденіямъ (какъ, напр., Сенату, въ одномъ изъ журналовъ коего читаемъ, что сенаторы „разсуждали, что изъ Кабинета о разныхъ дѣлахъ отдаются черезъ секретаря приказы оберъ-секретарю и секретарямъ (Сената) словесно“, при чемъ замѣчено, что по пункту 12-му „должности“ — „словесно ничего исполнять не велѣно“ и „положили о томъ говорить съ кабинетными министрами“) однако, широкое примѣненіе системы словесныхъ приказовъ Кабинетомъ нетолько вызывалось необходимостью быстраго полученія вся-

каго рода свѣдѣній и имѣло цѣлію достичь немедленнаго исполненія предписаннаго, но, кажется, стояло въ прямой связи съ неопредѣленностью и бѣдностью тѣхъ юридическихъ опредѣленій, какія касались компетенціи самого Кабинета . . .

Такъ какъ, наконецъ, составъ Кабинета былъ малочисленъ и изъ 3-хъ „опредѣленныхъ г. г. министровъ“ въ его засѣданіяхъ обычно въ первые годы участвовало двое (Остерманъ и Черкасскій), то къ обсужденію наиболѣе важныхъ дѣлъ призывались иногда, по повелѣнію императрицы, особо довѣренныя или авторитетныя лица, какъ, напр., Ѳеофанъ Прокоповичъ, гр. Минихъ, Ушаковъ и др., и Кабинетъ такимъ образомъ временно расширялся.

Такова была, въ общихъ чертахъ, первоначальная организація Кабинета министровъ, поскольку о ней представляется возможнымъ судить по издаваемымъ нынѣ актамъ. Отличаясь большою простотою, она соотвѣтствовала вполнѣ той цѣли, съ которою было создано учрежденіе и которая была кратко обозначена какъ въ указѣ 18 октября 1731 г., такъ и въ тѣхъ немногихъ узаконеніяхъ, кои были даны въ дополненіе къ этому указу. Спрашивается теперь, какова же была компетенція Кабинета въ изучаемое время? Какъ видно изъ всего вышесказаннаго, Кабинетъ былъ съ одной стороны докладывающимъ, а съ другой — объявляющимъ именные указы и высочайшія резолюціи учрежденіемъ; предѣлы его вѣдомства, естественно, поэтому опредѣлялись этими двумя основными функціями его членовъ: „обстоятельно доносить“ государынѣ „обо всѣхъ дѣлахъ и обо всемъ прочемъ, что къ нашимъ интересамъ и пользѣ государства и подданнынъ нашихъ касатися можетъ“, съ одной стороны; „порядочно отправлять состоявшіяся наши всемилостивѣйшія резолюціи“ — съ другой, какъ гласилъ указъ 18 октября. Вся дѣятельность Кабинета вращалась, главнымъ образомъ, въ указанной сферѣ, самый modus ея — отдача словесныхъ приказовъ — объяснялся частію необходимостью быстраго выполненія указанныхъ функцій, при возможно-меньшей ломкѣ существующаго порядка. Кабинетъ — непосредственный оффиціальный совѣтъ государыни и этимъ опредѣлялась нетолько его сила и значеніе въ общей системѣ тогдашнихъ учрежденій, но и границы его компетенціи. Лишь въ рѣдкихъ случаяхъ законодательные акты (какъ отмѣчено выше) обозначали вполнѣ точно и опре-

дѣленно отдѣльные моменты собственной власти Кабинета, отдавая подъ его вѣдомство тѣ или иныя учрежденія, приказывая ставить „на смотръ“ въ Кабинетъ недорослей, или доставлять ему „реестры рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлъ“, всякаго рода вѣдомости, табели и пр.; да и это все дѣлалось „для обстоятельнаго Намъ извѣстія“, для Нашего усмотрѣнія“ и. т. д. Въ общемъ поэтому, ввиду всего вышесказаннаго, предѣлы компетенціи Кабинета могутъ быть, кажется, обозначены слѣдующимъ образомъ: все, что относилось къ области непосредственной дѣятельности верховной власти, относилось и къ вѣдѣнію Кабинета, подобно тому какъ раньше, въ правленіи В. Т. Совѣта, принадлежало къ компетенціи послѣдняго. Иначе говоря, „всѣ стихіи державнаго права, соединяющіяся въ особѣ императора“ (какъ выражался еще Сперанскій) и проявляющіяся во власти законодательственной, во власти верховнаго управленія „во всемъ ея пространствѣ“ и наконецъ, въ сферѣ судебнаго суверенитета, находили свое сосредоточіе въ „Кабинетѣ Ея Императорскаго Величества“, постольку, конечно, поскольку это казалось нужнымъ „для порядочнаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ“ имперіи. . .

Въ цѣломъ, кругъ верховнаго вѣдомства Кабинета министровъ въ дѣлахъ законодательныхъ, административныхъ и судебныхъ, весьма мало, какъ намъ кажется, отличался отъ круга вѣдомства тѣхъ-же дѣлъ В. Т. Совѣта, что и понятно, конечно, ввиду прежде всего того обстоятельства, что оба учрежденія должны были первоначально являться ничѣмъ инымъ, какъ „совѣтами при особѣ государя“, по вѣрному вполнѣ опредѣленію проф. В. И. Сергѣевича. Однако, вслѣдствіе того, что В. Т. Совѣтъ весьма скоро вышелъ изъ роли учрежденія, „состоявшаго при особѣ государя“, его дѣятельность въ кругѣ означенныхъ дѣлъ приняла совершенно иную окраску, чѣмъ роль Кабинета министровъ, по крайней мѣрѣ въ первые годы существованія послѣдняго. . .

VIII.

Положеніе Кабинета министровъ въ первые годы царствованія особенно характерно, на нашъ взглядъ, живописуется, во 1-хъ какъ обиліемъ всякаго рода „приказовъ“ (особенно — словесныхъ), такъ и незначительностью во 2-хъ

указной дѣятельности Кабинета; въ первый годъ по учрежденіи Кабинетъ не только не издавалъ указовъ, но и не объявлялъ высочайшихъ указовъ или резолюцій; во 2-й годъ мы находимъ всего двѣ объявленныхъ кабинетъ-министрами высочайшихъ резолюцій, и одинъ указъ самого Кабинета камеръ-коллегіи, объявленный впрочемъ, во исполненіе *именного* указа, затѣмъ нѣсколько „предложеній“ и „сообщеній“ Кабинетъ-министровъ Сенату, Св. Синоду и разнымъ должностнымъ лицамъ; въ третій—мы находимъ 5 указовъ Кабинета, одно объявленное имъ Высочайшее повелѣніе, нѣсколько сообщеній въ Сенатъ высочайшихъ повелѣній; въ 1734 г. число указовъ самого Кабинета нѣсколько увеличивается, становясь, впрочемъ, болѣе замѣтнымъ, — въ связи съ другими актами кабинетской дѣятельности, — лишь въ первой половинѣ 1735 г., чѣмъ, такъ сказать, подготовляется постепенно возможность изданія указа 9 іюня. Если такимъ образомъ, говоря вообще, мы можемъ отмѣтить въ первую половину царствованія Анны Іоанновны лишь довольно рѣдкое проявленіе *указной* дѣятельности Кабинета и если въ этотъ періодъ, какъ и до созданія Кабинета, *доминирующими* законодательными и административными актами попрежнему являются *именные* указы, высочайше утвержденные доклады *Сената*, а равно и указы самого Сената, то это служитъ (въ связи съ другими данными) указаніемъ на то, что въ данный періодъ своего существованія, Кабинетъ не получилъ еще возможности выходитъ изъ той роли чисто-совѣщательнаго учрежденія, состоящаго „при дворѣ нашемъ“, о которой говорилъ указъ 6 ноября и особенно указъ объ учрежденіи Кабинета 18 октября; онъ не дѣйствовалъ еще, какъ случилось позднѣе, отъ своего имени, частію получивъ на это новыя полномочія. Это не значитъ, конечно, что въ это время нельзя отмѣтить, во всѣхъ этихъ высочайше утвержденныхъ докладахъ Сената, коими такъ изобилуетъ изучаемый періодъ существованія Кабинета, а равно и въ *именныхъ* указахъ самой императрицы, вліянія Кабинета, но это значитъ, что въ это время, по крайней мѣрѣ *de jure*, Кабинетъ былъ съ одной стороны докладывающимъ, а съ другой стороны объявляющимъ императорскія резолюціи учрежденіемъ, но и только. Это всего яснѣе подтверждается на отношеніяхъ Кабинета къ Сенату, которыя вообще во многомъ, — по крайней мѣрѣ въ первые годы царствованія Анны Іоанновны—отличны отъ эпохи правленія В. Т. Совѣта.

Какъ видно уже изъ приведеннаго выше краткаго обзора узаконеній даннаго періода, касавшихся Кабинета, компентенція Сената не была ничемъ здѣсь затронута. Возстановленный указомъ 4 марта Сенатъ получилъ право *непосредственныхъ* сношеній съ императорскою властію, прерванныхъ въ періодъ правленія В. Т. Совѣта. Это *de jure* сохранено за нимъ и теперь: сенатскіе доклады поступаютъ прямо на имя императрицы и ею самою дѣлаются на нихъ тѣ или другія резолюціи. Кабинетъ, несомнѣнно, разсматриваетъ ихъ; но это еще никакъ не отражается на нихъ *формально*. Это не „резолюціи кабинетъ-министровъ на доклады Сената", какъ будетъ позднѣе (со второй половины 1735 г.), но это, попрежнему, все еще „высочайше утвержденные доклады Сената", въ которыхъ ни словомъ не упоминается о посредствующей роли Кабинета (см. эти доклады въ т. VIII и IX П. С. Законовъ до половины 1735 г., passim)[1]). Такъ, послѣ событій, сопровождавшихъ воцареніе новой государыни, и послѣ шума, надѣланнаго „затѣйками" Совѣта, въ теченіе первыхъ 3—4 лѣтъ не находили возможнымъ, по крайней мѣрѣ оффиціально, выставлять какое-либо учрежденіе, въ качествѣ верховнаго. И здѣсь лежала глубокая пропасть между Кабинетомъ и В. Т. Совѣтомъ.

Общее заключеніе, къ которому надо придти, будетъ то, что, хотя и послѣ уничтоженія В. Т. Совѣта, не изчезла необходимость въ учрежденіи, объединявшемъ дѣятельность министровъ и выдѣлявшемъ верховное управленіе отъ управленія подчиненнаго, почему и явился Кабинетъ, сама организація этого послѣдняго, въ силу вышеуказанныхъ соображеній, должна была существенно отличаться отъ организаціи В. Т. Совѣта.

Александръ Филипповъ.

---

1) См. также „приложенія" къ изданнымъ мною журналамъ Кабинета за 1731—1732 гг., „Сборн.", т. CIV; срав. тамъ же „введеніе", стр. LII сл., LXV сл. и статью мою „Кабинетъ министровъ и Прав. Сената", стр. 18 сл.

БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА ЛЕНИНА